Con todo, lo exiguo de los insumos utilizados hizo que se prefiriera no separar la industria de la construcción de la manufacturera en la proyección que se hace en función de la evolución de las materias primas (e insumos) importados.

CAPITULO VIII
TRANSPORTES, COMUNICACIONES Y SERVICIOS PUBLICOS

1) El transporte marítimo

La división internacional del trabajo, la especialización de los paises en determinadas producciones, se construyó a partir de la Revolución Industrial y fue modelando la economía de las distintas áreas del planeta. Para las largas distancias los instrumentos fundamentales de esta transformación fueron, durante el período que cubre este estudio, la navegación marítima y el ferrocarril, basados en la utilización de la máquina a vapor que empleaba como fuente de energía el carbón, y el telégrafo.

La navegación marítima adquirió a medida que aumentaba el tráfico y mejoraban los transportes terrestres y las comunicaciones con el ferrocarril y el telégrafo, un carácter más regular y organizado que el que había tenido desde la época de los descubrimientos.

Esto es perceptible en nuestro país a partir de la recuperación de la crítica situación provocada por la Guerra Grande. El tráfico marítimo aumenta, alcanzando a comienzos de los años sesenta las cifras anteriores a la Guerra Grande (más de 200.000 el tonelaje de barcos entrados a Montevideo). Posteriormente, con la incorporación de la lana a las exportaciones, la consolidación de la producción de tasajo y el aumento de las importaciones, el crecimiento es mucho mayor.

CUADRO NRO.VIII.1
Tráfico marítimo por todos los puertos del Uruguay:

AÑOS	Buques entrados	Tonelaje	Carga efectiva
		(Millones de toneladas)	
1875	10392	1.6	s/d.
1880	11016	2.2	1.0
1885	14890	4.3	1.2
1890	16169	5.7	1.3
1895	12921	5.4	1.2
1900	13604	6.8	1.2
1905	14870	9.8	1.1
1910	19336	12.3	1.7

Fuente: Eduardo Acevedo. "Anales...", Tomo V, p. 448.

El estancamiento de la carga efectiva muestra la decadencia del comercio de tránsito y el desvío del tráfico hacia el puerto de Buenos Aires, vinculado al atraso en la construcción del puerto de Montevideo y en el tendido de los ferrocarriles.

Un fenómeno que se manifiesta a nivel mundial es la relativamente lenta sustitución de los veleros por el barco a vapor.

Algunas cifras pueden darnos una cierta idea de como se dio esa evolución en el caso de Uruguay.

CUADRO NRO. VIII.2
Barcos entrados en todos los puertos del Uruguay:

AÑO	VAPORES		VELEROS	
	Unidades	Tonelaje (mill.ton)	Unidades	Tonelaje (mill.ton.)
1880	3722	1.6	7294	0.6
1885	6263	3.6	8627	0.8
1890	7063	4.7	9106	1.0
1895	5944	4.7	6977	0.6
1900	6637	6.3	6967	0.6
1905	8106	9.2	6764	0.6
1910	10289	11.3	9047	1.0

Fuente: Eduardo Acevedo, "Anales...", Tomo V, p. 556.

En treinta años el número de vapores se triplica y su tonelaje se multiplica por siete. El número de veleros se mantiene esta-

ionario y su tonelaje pasa de ser 25% en 1880 al 8% en 1910 (a omienzos de los años sesenta representaba alrededor del 60%).

) La navegación de cabotaje y su relación con el comercio de tránsito

La navegación de cabotaje era de muy bajo costo. Unía puer-:os de Uruguay (Salto y Paysandú sobre todo) con Montevideo 1), y estaba vinculada al comercio de tránsito. Este fue posible por el sistema fluvial de la cuenca y subsistió hasta que se es-:ructuraron los Estados Nacionales y se produjo la revolución de os transportes. El tránsito tenía las características del comercio de larga distancia. Riesgoso e irregular en el tiempo, lucraba con la diferencia de precios en distintos lugares poco comunicados y demandaba los intereses del capital invertido durante un tiempo apreciable.

El trasbordo y depósito por razones de posición y condiciones del puerto había tendido a hacerse en Montevideo y Salto (situada inmediatamente después de los saltos del río). La falta de puertos en Río Grande do Sul generó un tránsito de y hacia Brasil.

Los veleros en Buenos Aires tenían que anclar a varias millas de la costa, sometidos a los vientos, mientras que la bahía de Montevideo era más segura. El trasbordo era necesario en ambos puertos pero la distancia de la costa a que debían quedar los barcos, era mucho mayor en Buenos Aires. La década de los años sesenta, con su auge económico, fue quizá el momento en que el cabotaje y el tránsito hicieron su máximo durante la Guerra del Paraguay, por la no oposición de Buenos Aires al comercio uruguayo y la indefinición de las organizaciones nacionales.

A partir de 1860 se establecieron franquicias al cabotaje de bandera uruguaya. Desde esa época existieron varias empresas uruguayas, cuyos barcos surcaban el Uruguay y el Paraná y hacían la carrera del Río de la Plata.

Vaillant consideraba que el comercio de tránsito, que no se registraba o del que sólo se registraban bultos, no su contenido,

(1) El 40% de las lanas y cueros lanares se transportaban a Montevideo por vía fluvial. En consecuencia podemos calcular que la zafra de 1869 requirió cargar 155 barcos (con un tonelaje medio de 63.4 toneladas), sólo para esas mercancías.

no podía ser estimado. El tránsito era, por otras razones, muy evanescente: el sistema multilateral de compensaciones podía hacer que un comerciante de Montevideo comprara o vendiera una mercancía ganando en la operación y la mercancía no pasara por Montevideo, que fuera por ejemplo directamente de Amsterdam a Asunción o viceversa, lo que hacía aún más difíciles las estimaciones.

Vaillant a través de la comparación de las estadísticas uruguayas y argentinas comprueba que Montevideo y Buenos Aires eran puerto alternativos desde la década de los setenta, y seguramente antes: en 1874 las mercancías europeas que entraban por Uruguay para Argentina sumaban 2.828.000 pesos y las que entraban por Buenos Aires para Uruguay 478.000. Los frutos del país de Argentina que salían por Uruguay eran 1.688.000 y los de Uruguay que lo hacían por Buenos Aires eran 373.000 (2).

El Litoral uruguayo gravitaba hacia Buenos Aires. Estos fenómenos de regionalización, estaban incididos por factores históricos y tenían su base en los transportes.

De todas maneras es necesario tener en cuenta que si Uruguay llevaba ventaja (y al parecer la llevó hasta cerca de la crisis del 90) en términos absolutos, en términos relativos —dada la importancia del comercio de Argentina— ocurría lo contrario.

Entre los años 70 y comienzos de los 90 se invierte la posición a favor de Buenos Aires. Las ventajas naturales del puerto de Montevideo tendieron a ser cuestionadas por el creciente volumen del tráfico de Buenos Aires que daba seguridades de carga a los barcos y reducía los costos portuarios. A ello se agregaron mejoras en el equipamiento portuario (1876 puerto del Riachuelo; 1878: construcción de un canal; 1889: Puerto Madero; 1890: La Ensenada en La Plata y Rosario poco después).

Nada pasó en Montevideo, cuyo costo portuario pasó a ser más del doble del de Buenos Aires.

Las exigencias de capital que planteaban las nuevas tecnologías (barcos, ferrocarriles, puertos) eran crecientes. El mayor calado de los buques dificultaba la navegación por los ríos e incrementaba los trasbordos. Disminuyó la importancia de los ríos

(2) Véanse Cuadernos de la Dirección de Estadística General, Tomos VI y VIII.

para el transporte. Los barcos a vapor hicieron el transporte más regular (lo mismo que el ferrocarril) y el telégrafo hacía más rápidas las comunicaciones y menos aventureros los viajes. No se especula con distancias y precios entre distintos lugares. Los precios los fija el mercado internacional, perdiendo el tránsito algunas de las características que lo hacían más rentable.

Los "grandes comerciantes" pierden entonces poder en relación a las casas europeas y sus agentes. Si los veleros conservaron cierta importancia es por su agilidad y su oferta múltiple.

El atraso en el tendido de los ferrocarriles hizo que cuando el ferrocarril argentino llegó a Concordia (hacia 1880), Salto perdió el tráfico hacia el Norte (provincias argentinas y Brasil) y se contactó con Buenos Aires. Sin embargo cuando el ferrocarril de Montevideo llegó a Salto y se conectó con el de San Gregorio y Santa Rosa, Salto recuperó en parte el tránsito con Brasil y lo mismo ocurrió cuando el ferrocarril llegó a Rivera (aunque en forma creciente no fuera comercio de tránsito sino mero transporte en ferrocarriles uruguayos y embarque en Montevideo: circulación pero no comercio). Este tránsito, legal o de contrabando, existía desde la Colonia. A comienzos de los años noventa fue reglamentado dándose un fuerte golpe al contrabando.

Desde los años noventa Argentina tomó medidas contra el cabotaje, aunque en este aspecto hubo avances y retrocesos (3). El ferrocarril consolidaba la unidad, sustituía en buena parte a las vías fluviales y reordenaba todo el sistema de transporte que se conectaba con la navegación ultramarina.

Uruguay empezó a perder su propio tráfico, invirtiéndose la situación inicial, ya que era más fácil conseguir flete y los gastos portuarios eran bajos (la mitad); los barcos cobraban un adicional para entrar a Montevideo. En el quinquenio 1885–89 los productos europeos importados por Uruguay a través de Argentina eran 1.7 millones de pesos anuales y los productos uruguayos exportados por Argentina 4.4 millones; en el quinquenio 1895–99 esas cifras eran 3.8 y 22.7 millones respectivamente. Las cifras de años posteriores hasta la habilitación del puerto de Montevi-

(3) El 13 de octubre de 1910 Argentina reservó la navegación y comercio de cabotaje, así como el servicio de puertos, salvataje y alije, a los buques nacionales.

deo (1909), aumentaron la ventaja de Buenos Aires y el nuevo puerto no solucionó totalmente la atracción de Buenos Aires.

El ferrocarril en Argentina, el control de las fronteras, la preferencia por Puerto Madero por las razones anotadas y el atraso en el tendido de los ferrocarriles y la construcción del Puerto en Uruguay, fueron las causas de la decadencia del comercio de tráfico. Pero el debilitamiento del orismo durante las crisis de 1875 y 1890 puede haber contribuído a ese deterioro, junto con el aumento del tráfico en Buenos Aires.

En cuanto al tránsito de y hacia Paraguay, si bien disminuido (Argentina además siempre buscó obstaculizarlo, aunque debió permitirlo dada la libre navegabilidad de los ríos), se mantuvo. Pero Paraguay no puede sustraerse a las ventajas que ofrece la navegación argentina e incluso la relación directa con EE.UU. y Europa.

Hacia fines de Siglo la navegación fluvial va a ser cuasi monopolizada por la empresa argentina Mihanovich, la que contaba con más de 200 barcos.

Se desarrolló en cambio en la últimas décadas del siglo el comercio de cabotaje en las costa del Río de la Plata, teniendo como base la producción agrícola del Sur del país y la industria extractiva de Colonia. A iniciativa de Juan L. Lacaze se mejoró el puerto del Sauce y se construyó una vía férrea que lo unía con Rosario (Uruguay), lográndose fletes más baratos que los del Ferrocarril Central. Los vapores llevaban piedra y arena a Buenos Aires y La Plata, penetraban por los ríos Santa Lucía y San José y llevaban a Montevideo entre el 15% y el 20% del trigo que se introducía en la ciudad. La competencia del ferrocarril a Colonia (1901) liquidó el comercio de tránsito desarrollado a partir de Puerto de Sauce (1888), que evacuaba la producción de los departamentos de Colonia y San José.

3) Los transportes terrestres tradicionales:

El sistema de transportes tradicional se mantuvo hasta avanzado el último cuarto del Siglo XIX en la forma como se analiza en el Tomo I de esta obra, ya que el ferrocarril no sirvió a una parte importante del territorio nacional hasta la segunda mitad de la década de los años 80.

Entretanto el cambio mayor fue el del volumen del tráfico, tanto de personas por el aumento de la población, como de mercancías: incorporación de lanas y cueros lanares primero y, luego del alambramiento y la pacificación, aumento de la producción por mayores stocks, aumento de la productividad y, en el caso de la agricultura, del área sembrada. Como contrapartida también aumenta el volumen de mercaderías para el consumo del Interior.

Es de destacar en este aumento del volumen del tráfico su influjo en la carpintería (carretas), carpintería de ribera y en la construcción (barracas). En un buen año como 1869 (19.000 toneladas de lana y 5.5 millones de kilogramos de cueros lanares), se necesitaba alrededor de 8170 viajes de carreta (una carreta llevaba entre 1,5 y 2 toneladas y recorrían entre 20 y 40 Kms por día), para transportar la producción ovina que llegaba a Montevideo en un 60% por tierra (4).

El otro cambio importante fue el que produjo el cercado de las estancias al dificultar el movimiento de diligencias, carretas y tropas y en parte modificar el trazado de los caminos.

El aumento de las mercancías transportadas es el que creó la base necesaria para la revolución del ferrocarril. En el tramo construído de Montevideo al Yí los efectos de la revolución empezaron a sentirse tempranamente.

Mientras tanto el sistema de postas y diligencias por los llamados caminos nacionales, departamentales y vecinales (en realidad meras huellas y pasos en los ríos), era servido conforme al esquema radial que confluía a Montevideo. Con buen tiempo el viaje de Montevideo a Artigas (600 kms) duraba 4 días y costaba 12 pesos. Las diligencias marchaban a la velocidad de 125 a 150 kilómetros diarios, con postas de relevo cada 20 o 30 kilómetros.

Carretas y carros transportaban cueros, lanas, productos importados de Montevideo y la producción agrícola. Las carretas eran de gran porte, tiradas por 4 o 6 bueyes, e iban dirigidas por

(4) En el mismo año entraron según Eduardo Acevedo (op. cit. tomo III, p. 567) a Montevideo 23.234 carretas trasladando entre otros artículos cueros vacunos y lanares, lana, sebo, trigo, maíz, etc. Los kilos de lana transportados eran 12.3 millones y los de cueros lanares 3.3 millones, lo que significaría 9000 viajes de carreta para trasladar los productos ovinos, lo que es coherente con el cálculo anterior. Dichos productos representaban el 40% del total de toneladas introducidas por tierra a Montevideo.

un capataz. Eran por supuesto muy afectadas por las lluvias y los accidentes del terreno y su lentitud era extrema. En 1882 Carlos María de Pena calculaba una jornada de carreta en 6 a 8 leguas (entre 33 y 44 kms.).

El ganado se transportaba a sí mismo conducido por troperos especializados y peones.

El transporte por tierra tenía un costo elevado, entre 20% y 33% del precio de la lana y de los cueros en Montevideo, 10% del precio del ganado en pie.

a) Las postas de diligencia

El servicio de postas de diligencia sustituyó a partir de 1860 al de postas de postillones. Se utilizaba fundamentalmente para el traslado de pasajeros y del correo. Seguía el mismo trazado radial utilizado por las postas a postillones desde 1828 y que luego adoptará el ferrocarril.

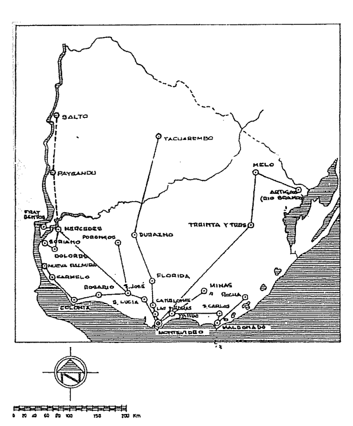
En 1860, 1865 y 1873 el Estado suscribió sucesivos contratos con la Compañía Mensajerías Orientales (figuras VIII 1, 2 y 3). El contrato de 1860 establecía 7 carreras que unían Montevideo con las ciudades del Sur del Río Negro y con Tacuarembó y una carrera opcional, establecida al año siguiente, que llegaba a Paysandú y Salto.

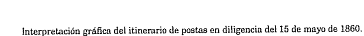
En el contrato firmado en 1865 se elimina esta última extensión y se llegaba desde Cerro Largo a Tacuarembó.

En el contrato de 1873, que presumiblemente fue prorrogado hasta su progresiva sustitución por el ferrocarril, no se establecen los recorridos sino las localidades que el contratista debía servir. Se incorporan nuevas localidades al norte del Río Negro: Paso de los Toros y Rivera y del otro lado de la frontera con Brasil, Santa Ana y Yaguarón. Aumenta el número de localidades en el sur y este del país lo cual implica una gradual cesación de los servicios prestados por las postas locales a postillones. Por el contrario el área suroeste vuelve a ser atendido por postas a caballo: Carmelo, Nueva Palmira, Dolores, Soriano y Fray Bentos. Establecía con precisión las carreras a establecerse para cada población (30, 15 u 8 correos mensuales).

A partir del último tercio del Siglo XIX el sistema de postas de diligencia es desplazado de sus rutas habituales por el ferro-

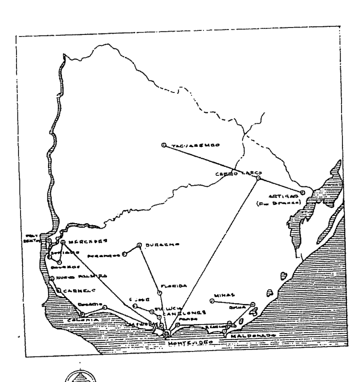
FIGURA VIII.1

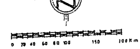




Interpretación gráfica del itinerario de postas en diligencia del 15 de mayo de 1860. Tomado de Hugo Baracchini: "Historia de las comunicaciones en el Uruguay".

FIGURA VIII.2





Interpretación gráfica del itinerario de postas en diligencia del 9 de octubre de 1865. Tomado de Hugo Baracchini: "Historia de las comunicaciones en el Uruguay".

FIGURA VIII.3



Interpretación gráfica del itinerario de postas en diligencia del 27 de mayo de 1873. Tomado de Hugo Baracchini: "Historia de las comunicaciones en el Uruguay".

carril, conservándose hasta las primeras décadas del Siglo XX las rutas no atendidas por éste, y las que conducen a él, convirtiéndose en un servicio complementario del mismo.

b) La construcción de caminos y puentes

Los caminos eran simplemente huellas dejadas por el ganado y las carretas. Esta realidad no se modificó sustancialmente a lo largo del Siglo XIX. La obra realizada se limitó al nivelamiento y rellenado de pozos en algunos caminos y al afirmado de las rutas alrededor de los centros poblados, en especial de la Capital. Hacia fines de siglo se macadamizarán los caminos de acceso a la ciudad. En 1893 la carretera de macadam llega a Las Piedras y en 1909 a Canelones.

Se construyeron calzadas. Los pocos puentes construídos (salvo los que resultaban de la expansión de las vías férreas) se hicieron mediante la concesión a los constructores particulares del cobro de peaje por un período no menor de 30 años. Otra solución para el cruce de ríos y arroyos fue la libre instalación en puntos fijos de servicio de botes, chatas y balsas que se intensificó con el funcionamiento regular del sistema de postas del que fue una parte. El Estado regularizó este servicio mediante la Ley de balsas, chatas y botes de 20 de julio de 1869.

La simplicidad del servicio prestado y el escaso capital exigido estimuló esta modalidad en detrimento de la construcción de puentes. Ello explica el escaso número de puentes no ferrocarrileros en un país sin carreteras, aún en los primeros decenios del Siglo XX.

En la década 90 se comienza a reaccionar contra el sistema de concesiones a particulares de la explotación de puentes y calzadas, la que empieza a pasar a manos del Estado.

b.1) La organización de la vialidad

La idea predominante era que el papel del Estado era controlar la obra hecha por particulares y no la construcción vial. Poco a poco se va abriendo paso, primero en el plano de la planificación más que en el de las realizaciones concretas, el concepto del papel a cumplir por el Estado respecto a los servicios y las obras públicas.

En 1864 el gobierno de Berro establece la Dirección General de Obras Públicas, la que estaría encargada de realizar el trazado de caminos y autorizar la construcción de puentes mediante la garantía del 7% sobre el capital invertido y la concesión de peajes por plazos no mayores de 50 años. Un decreto de 1865 del gobierno de Flores estableció el ancho que deberían tener los caminos nacionales, departamentales y vecinales y dispuso que la Dirección de Obras Públicas levantara los planos correspondientes.

Durante el Gobierno de Santos se crea la Dirección General de Caminos Nacionales, dependiente del Ministerio de Gobierno, entre cuyos cometidos, no logrados, estaba el trazado y amojonamiento de la red de caminos nacionales, departamentales y vecinales programados por el Código Rural. Debería preparar los presupuestos respectivos en base a la disponibilidad de rubros permanentes para vialidad y controlar la realización de las obras. En 1887 se crea el Consejo General de Obras Públicas, organismo técnico asesor con los mismos fines. Coincidentemente en 1885 se había creado la Facultad de Matemáticas y Ramas Anexas, cuyo plan de estudios aprobado en 1887 creaba el título de Ingeniero de Puentes, Caminos y Calzadas.

A partir del gobierno de Herrera y Obes se afirma la necesidad de planificación y realización por parte del Estado de las obras de vialidad en el país.

En 1891 el presidente Herrera y Obes crea el Ministerio de Fomento, con parte de las atribuciones que tenía el Ministerio de Gobierno, aquellas referentes a obras públicas, inmigración, agricultura, colonización, etc. Al año siguiente el Ministro de Fomento sustituye a la Dirección General de Obras Públicas y a la Dirección General de Caminos, que se había demostrado inoperantes, por el Departamento Nacional de Ingenieros. El Mensaje del Poder Ejecutivo que proponía su creación fundamentaba que el país entraba en la época de las grandes obras públicas. Su cometido era el estudio y dirección de todos los trabajos públicos y organización del servicio de caminos, canales, ríos, puentes, ferrocarriles y edificios públicos, todo ello distribuido en cuatro grandes secciones: de ferrocarriles y obras hidráulicas, de puentes, caminos y topografía, de arquitectura y dibujo y de industrias y minas.

Los trabajos no fueron más allá de la construcción de caminos de acceso a Montevideo y de obras de reparación en campaña. Se resolvió entonces descentralizar la dirección de las obras. En 1899 el gobierno de Cuestas estableció la formación con el personal de la Dirección General de Ingenieros de siete Inspecciones Técnicas Regionales con la finalidad de estudiar, ejecutar e inspeccionar las obras de los departamentos de campaña, especialmente los caminos. Las comisiones formularon un plan que fue aprobado por el gobierno y se ejecutó con un millar de obreros pagos por las Juntas Económicas Administrativas.

Todo este período se caracteriza por la ausencia de una concepción planificadora a escala nacional en materia de vialidad. El poder de decisión final quedaba en manos de las Juntas.

En 1905 se promulga la ley del Empréstito de Vialidad y Obras Públicas que se puede considerar el primer plan vial carretero nacional. Proyectaba la construcción de cuatro carreteras nacionales: al oeste hasta Mercedes, al centro norte hasta Rivera, al noreste hasta Melo y Río Branco y al este hasta Chuy. El trazado del sistema de caminos era competitivo con los ferrocarriles ingleses. Para cubrir el costo de las obras de los caminos nacionales que deberían estar a cargo del gobierno central y no de las Juntas se aprobó un empréstito de 3 millones de pesos, de los cuales se destinaría 250.000 para trazado de caminos y el resto para construcciones y reparaciones de caminos nacionales y mejoras en ríos y puentes. El empréstito no pudo ser colocado en la plaza pero entró en el Empréstito de Conversión de 5% oro, 1905 (externo), que ascendió a 32.488.300 pesos y tenía diversos destinos.

A partir de esa fecha y hasta 1911 hubo una gran actividad en materia de obras públicas, entre otras, de vialidad. No es de olvidar que con los automotores y el petróleo se estaba gestando una nueva época en materia de transportes.

Para su financiamiento se recurrió a empréstitos externos e internos.

b.2) Las obras realizadas

En el gobierno de Flores comienza el empedrado de los caminos de los alrededores de Montevideo. El ritmo de las obras se paraliza desde la crisis de 1874 hasta 1888.

Del Empréstito de Conversión y Obras Públicas quedó un saldo a pesar de la crisis de 1890, que permitió reiniciar algunas obras. Fue importante la acción de la Junta de Montevideo en la construcción de caminos utilizando el Empréstito municipal. La red de caminos del Departamento de Montevideo abarcaba 1000 kms y costaba 10 millones. La obra a realizarse de inmediato y para la cual se llamó a licitación, se reducía a la décima parte de la red con el costo de 1 millón. Se aprobó por ley la expropiación de las tierras que fueran necesarias para la construcción o ensanche de caminos. Las obras se iniciaron el 25 de agosto de 1889 y el mismo día los trabajos de macadamización con 600 obreros. No llegó a efectuarse en su totalidad por la quiebra del Banco Nacional, que arrastró una parte importante de los fondos.

Bajo el gobierno de Idiarte Borda se mejora la ruta a Toledo y Pando y se construye la carretera de macadam a Las Piedras.

En 1903 durante el gobierno de Batlle y Ordóñez se declaró obligatoria la pavimentación de los caminos nacionales y departamentales dentro de los límites de Montevideo (territorio que no integraba ninguna Inspección Técnica Regional). El costo de las obras lo cubriría dos tercios la Junta y un tercio los propietarios de la zona.

Tal como lo indica el cuadro VIII.3, entre 1904 y 1910 de los empréstitos realizados se destinó a Obras Públicas 18 millones de los cuales la tercera parte fue a vialidad.

CUADRO NRO. VIII-3
Inversiones en 1904-1910 financiadas por deuda pública

Destino de la inversión	Empréstito Conversión 5% oro 1905	Ley diciembre 1907	Ley junio 1908	Emprést. Obras Públicas 1909	TOTAL
Obras Puerto	6.806.500				6.806.500
Vialidad (puentes, carreteras, etc.)	3.500.000			2.500.000	6.000.000
Ferrocarriles			241.375		241.375
Ed. Primaria	1.000.000				1.000.000
Edif.universitarios	791.110	1.000.000			1.791.110
Monumentos Públicos	106.383			2.636.568	2.742.951
TOTAL Aplicaciones productivas	12.203.993	1.000.000	241.375	5.136.568	18.581.936

Fuente: C. Zubillaga: "El reto financiero", T. III, modificado por los autores. El monto total de los empréstitos incluidos en el cuadro es de 39.729.675 pesos.

La parte de los usos no productivos corresponden a conversión y reembolso de deudas anteriores.

4) El ferrocarril

Los transportes tradicionales se adaptaban al vacuno criollo. Un primer cambio se insinuó con el boom lanero, no sólo por el notable incremento del tráfico que originó, sino también por que se trataba de un producto voluminoso que no se autotransportaba y podía, por su mayor densidad económica, admitir medios de transporte más costosos.

Por otra parte el aumento de la producción general y la riqueza acumulada durante la década de los años sesenta produjo un salto en las importaciones y un cierto desarrollo de actividades secundarias.

Hacia fines de la revolución industrial, el tendido de los ferrocarriles en países alejados de los centros fue una etapa fundamental de la integración de estos países al mercado mundial y la unificación de espacios.

Después de superar la crisis mundial de 1873 da comienzo la exportación de capitales desde Europa (en nuestro país desde Inglaterra). Esa exportación tuvo quizá su expresión mayor por esos años en el tendido de los ferrocarriles. Tuvo un efecto dinamizante para la minería, la industria, las finanzas y los transportes ingleses (crédito, material ferroviario, carbón, fletes), para los que se creaban verdaderos mercados cautivos.

Podemos decir que parte de los capitales quedaba en Inglaterra o estimulaba actividades en el país de origen, además de las comisiones, garantías, etc.; la rentabilidad que se obtenía era muy superior a la que se obtenía en Europa.

A nivel de gobierno y para los distintos sectores de la clase dominante en Uruguay, el ferrocarril era un elemento de modernización y progreso y lo fue efectivamente. Como se sabe, por períodos, amplias zonas del país quedaban aisladas de la capital por razones climáticas (por ejemplo el Norte del Río Negro); no existía un mercado nacional: el Norte se vinculaba con Brasil y el Litoral con Buenos Aires, que a partir de un cierto momento comenzó a ir adelante en "la lucha de puertos". La inexistencia de medios de transporte colocaba al Gobierno en malas condiciones para luchar en una guerra civil, terminar con los poderes locales, dar "seguridad" a la campaña y unificar el mercado.

A toda esto iba a dar parcialmente respuesta el ferrocarril, permitiendo el control del territorio por el gobierno.

Barrán y Nahum opinan que el alto comercio y las empresas ferroviarias tenían un designio anterior: reforzar el papel que el país cumplía en el tránsito de la Cuenca. Las dos primeras líneas que tuvieron comienzo de ejecución: la que desde Montevideo "apuntaba" a la frontera brasileña y la que desde Salto intentaba salvar los saltos de río Uruguay, parecen abonar su tesis. Afirman "creemos que el ferrocarril se tendió ansioso por dominar el comercio de tránsito" (5). Pero la lentitud en el avance de las líneas muestra que si este objetivo pudo ser el principal en los años setenta, fue secundario avanzado el siglo, cuando la mayor parte de los ferrocarriles se tendieron. Barracchini y otros autores afirman por el contrario que al ferrocarril fue tendido fundamentalmente para trasladar al puerto la producción del país y abastecerlo de productos extranjeros. En realidad ambas posiciones, si no se las exagera, son más complementarias que opuestas.

A través de los mecanismos del mercado y de la inversión de capitales, se iba diseñando una división más ajustada del trabajo a nivel internacional y los ferrocarriles venían a mejorar los intercambios. Aunque Inglaterra no era el cliente mayor de nuestros productos, ni nuestro exclusivo proveedor, estaba interesada indirectamente en crear corrientes de comercio, en la medida que la City era el centro de la economía internacional. Se beneficiaba con los fletes y seguros de productos que transportaba desde y hacia otros países y con el comercio y los movimientos financieros multilaterales en los que actuaba como centro, por el mero peso de su economía y la importancia de su moneda.

La inversión de capital en ferrocarriles adoptó por lo "perfecto" del mercado inglés, la forma de "en cartera". Había un grupo o casa financiera que comandaba la operación y captaba la mayor parte de beneficios; los pequeños ahorristas muy parcelados aportaban buena parte del capital. A ello se agregaban consulto-

(5) J.P. Barrán, B. Nahum: "Historia rural ..." Tomo II, p.589.

res, contratistas, ingenieros y administradores que constituían la dirigencia de la empresa.

Podemos distinguir un primer período de extensión lenta del ferrocarril desde 1869 hasta la década de los 80, cuando se aprueban las leyes de ordenamiento general de las vías férreas y se concede una garantía en las utilidades del 7% (hasta ese momento había 400 kilómetros construídos) (6). Las concesiones se hicieron por un largo período en forma aislada y no planificada. La situación anárquica de la Campaña y luego la suspensión del pago de la deuda externa junto a la crisis mundial de 1873, dificultaron la expansión del ferrocarril.

En un segundo período, luego de la crisis de 1873–75, los capitales empezaron a afluir. Entre 1884 y 1992 podemos hablar de un boom del ferrocarril, que finalizará con la crisis del 90 (la extensión de las vías férreas llega en 1892 a 1600 kilómetros). El país se había pacificado y la producción aumentado, aunque el tránsito declinaba, y se había restablecido el pago de la deuda externa.

En un tercer período hasta fines de siglo se paraliza la construcción de líneas férreas (158 kilómetros en 8 años), lo que tiene que ver con los efectos de la crisis del 90 y con la Revolución de 1897.

Un cuarto período se inicia en 1901 y desde esa fecha hasta 1916 se construirán alrededor de 940 kilómetros de vía, con lo que quedaron unidas las capitales departamentales con la Capital (7). El sistema ferroviario quedó por lo tanto prácticamente constituído algo después del fin de nuestro período (2668 kilómetros en 1916).

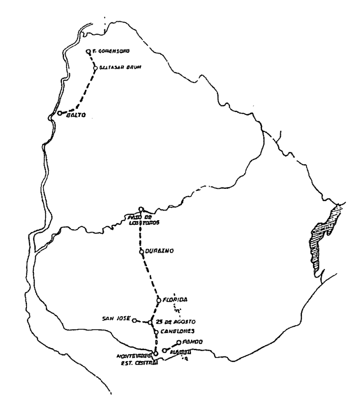
a) Los comienzos

El primer período, se caracterizó por la proliferación de las propuestas, algunas de muy corto alcance, otras utópicas para la técnica de la época, por lo que la mayoría no se llevaron a la práctica. Las que lo hicieron tuvieron en general grandes dificul-

(6) Existe contradicción entre las fuentes en lo que se refiere al tendido de las líneas en este primer período. Aquí se ha seguido al respecto la información que suministran los Anuarios Estadísticos, en particular la retrospectiva del correspondiente a 1919.

(7) Salvo Rocha que recién lo será en 1928.

FIGURA VIII.4



474 Km. EMPRESAS DE CAPITAL PRIVADO - - - - - - -

Red ferroviaria en 1882. Tomado de Hugo Baracchini: "Historia de las comunicaciones en el Uruguay".

tades. La crisis europea del 73, la falta de orden en la campaña, la Revolución de las Lanzas, la suspensión del pago de la deuda externa y los problemas financieros del país, dificultaban el ingreso de capitales; las concesiones tenían muchas veces el carácter especulativo de los "grandes negocios" de la época y eran obtenidas muchas veces sólo para lucrar con su traspaso.

La primera realización efectiva comienza con la autorización estatal a la propuesta de Senén Rodríguez en 1865 de una línea que iría de Montevideo hasta Durazno pasando por Las Piedras, Canelones, Santa Lucía y Florida. El Estado subsidiaba a la compañía, garantizando un 7% anual de beneficio sobre el costo fijado por kilómetro de vía construído. Senén Rodríguez traspasó su concesión a la Compañía del Ferrocarril Central del Uruguay integrada por un grupo de capitalistas radicados en Uruguay.

En 1869 se inauguró el primer tramo que llegaba a Las Piedras. Las obras llegaron hasta el río Santa Lucía y allí se estancaron debido a las dificultades financieras. La mayor parte del capital no había sido integrado por el Estado, que era principal accionista. En 1872 la empresa firma un convenio con la Compañía londinense Baring Brothers por el cual ésta aportaría el capital necesario y se haría cargo de las obras hasta la finalización de la línea hasta Durazno. El Estado quedaba desvinculado de la empresa. En 1874 el ferrocarril llegó a Durazno (201 kilómetros), quedando detenidas las obras hasta la construcción del puente sobre el Yí en 1879.

Mientras tanto se procesaba el total control inglés del Ferrocarril Central, que culmina entre 1876 y 1878, durante el gobierno de Latorre. La empresa traspasa a "The Central Uruguay Railway Ltd", sociedad anónima, su capital y la concesión estatal y el Estado da su aval a la operación. La Compañía inglesa quedaba eximida durante 40 años de los derechos de importación a los materiales, combustibles y útiles que introdujera para la construcción o para el funcionamiento del ferrocarril y también de los impuestos y contribuciones ordinarias. Hasta un tope de 16% anual de utilidades, el Estado no intervendría en la fijación de las tarifas. La Compañía tendría preferencia sobre otras propuestas para continuar la línea hasta la frontera con Brasil. El gobierno cedía los terrenos fiscales necesarios para la extensión de las vías o ampliación de la Estación Central, y, en caso de ser terrenos particulares, autorizaba la expropiación. La empresa renunciaba a la garantía estatal del 7%, el Estado arbitraría formas de pagar las garantías atrasadas y concedía una subvención por 10 años.

Al año siguiente el gobierno contrata con la Central Railway la construcción del puente sobre el Yí. El puente permitiría el tránsito de carretas, ganado, etc, otorgándose a la Compañía el derecho al cobro de peaje y las mismas exenciones de derechos aduaneros e impuestos que se le habían otorgado para la construcción de las vías férreas. A partir de ese momento y hasta 1886 quedan interrumpidos los trabajos de extensión de la línea hacia el norte.

Algo semejante sucedía con las otras líneas férreas autorizadas. El ramal Oeste del Ferrocarril Central se limitó a la construcción del tramo 25 de agosto–San José inaugurado en 1876. El Ferrocarril Noroeste, de Salto al Cuareim, que había comenzado sus trabajos en 1872, recién en 1878 completa el tramo a Yacuy (en el actual límite entre Salto y Artigas), quedando paralizado hasta 1883, en que se construye el tramo hasta Isla Cabellos. El Ferrocarril Uruguayo del Este, a Minas, comienza las obras en 1874 con grandes dificultades y recién en 1882 se inaugura el tramo Toledo–Pando. Los 20 kilómetros de línea del ferrocarril de Montevideo a la barra del Santa Lucía (Ferrocarril del Norte), donde estaba el abasto, construídos en 1878, completan las realizaciones de este período (ver fig.VIII–4).

b) El boom ferrocarrilero

Hacia mediados de la década ochenta una serie de condiciones han cambiado, lo que puede explicar el boom ferrocarrilero entre 1886–1892. Los capitalistas británicos que sufren la competencia de los otros países industrializados, se lanzan a la construcción de vías férreas en regiones cada vez más lejanas. Las condiciones del Uruguay, con el interior del país "pacificado", los campos alambrados, y habiéndose realizado el arreglo de la deuda externa, hacían posible la inversión en el país. El tráfico potencial había aumentado. Por otra parte, entre 1884 y 1888 el Estado planifica la red ferroviaria del país y las condiciones ge-

nerales en que se otorgarían las concesiones, incluyendo la garantía estatal de los beneficios.

b1) Las leyes generales ferrocarrileras

Ya en 1872, el gobierno con el fin de terminar con la diversidad de propuestas y concesiones, nombra una Comisión de Ingenieros, dependiente de la Dirección General de Obras Públicas, con el cometido de determinar los itinerarios principales de la red ferroviaria nacional. Estos deberían partir de Montevideo hacia los principales centros del país, manteniéndose por lo tanto el sistema radial confluyendo en la capital–puerto, ya establecido por el sistema de postas y diligencias. El objetivo era también procurar una conexión rápida con las fronteras de Brasil y Argentina, tratando de seguir captando para Montevideo y Salto el comercio de tránsito. En base a los trabajos de la Comisión de Ingenieros, se aprobó la ley de 27 de agosto de 1884, primera ley de ferrocarriles.

La ley de 1884 fue una clara manifestación de la apertura al capital extranjero, basada en el convencimiento de que sólo él podría financiar tales obras.

El Estado garantizaba el 7% de beneficio sobre el costo de construcción, que se fijaba por kilómetro de vía puesta en servicio (costo que no podía exceder de 5.000 libras esterlinas; hasta ese momento la garantía era sobre 10.000 libras). Este 7% disminuía en la medida en que la empresa comenzara a obtener ganancias. Las empresas eran exoneradas del pago de la patente, de la contribución directa, y de los derechos de importación a los materiales que introdujeran. Podrían expropiar los terrenos que fueran necesarios para las vías, las estaciones y sus anexos. Estos privilegios y garantías tendrían una duración de 40 años.

Por su parte el Estado podría expropiar la línea transcurridos 25 años de explotación, mediante justa tasación más un 20%. Cuando el rendimiento neto de la línea superara el 8% anual, la empresa devolvería al Estado las cantidades adelantadas como garantía. Cuando una línea produjera más del 12% anual de utilidad sobre el capital invertido, el Estado podría intervenir en la fijación de las tarifas con el fin de rebajarlas. La mitad de los empleados debían ser orientales. La posibilidad de que el Estado expropiara las líneas, y de que interviniera en la fijación de las

tarifas, enfrentaron en las Cámaras la oposición enconada de los sectores más liberales y de los legisladores vinculados a las compañías ferrocarrileras. La ley se basaba en el principio del control estatal, aunque éste fuera inaplicable.

Establecía el siguiente trazado general de las vías (ver figura /III.5):

1. Ferrocarril Central desde Montevideo a Rivera (ya construído hasta Durazno), con un ramal desde Paso de los Toros a Salto y un subramal a Paysandú.
2. Ferrocarril de Montevideo a Colonia, pasando por Rosario.
3. Ferrocarril del Oeste, de 25 de agosto a Carmelo y Nueva Palmira (ya construido hasta San José), con un ramal a Mercedes.
4. Ferrocarril del Nordeste, de Montevideo a Río Branco (llamada en ese momento Artigas), pasando por Melo, con un ramal a Treinta y Tres, y otro ramal, optativo para la empresa concesionaria, desde San Ramón a Minas.
5. Ferrocarril Uruguayo del Este, de Montevideo a la Laguna Merim (ya construído el tramo Toledo–Pando), pasando por Maldonado, San Carlos y Rocha, con un ramal a Minas sino lo construyera el Ferrocarril del Nordeste (por ley de 1886 se agregó un ramal desde Maldonado a Punta del Este).
6. Ferrocarril de Salto a Santa Rosa del Cuareim (Bella Unión), ya construído el tramo Salto–Yacuy, con un ramal desde Isla de Cabello a San Eugenio (Artigas).

De acuerdo a este trazado quedaban excluídas del ferrocarril extensas zonas ganaderas (el escudo basáltico) y los departamentos de Río Negro y Flores en su totalidad. Esto y las quejas generalizadas sobre el servicio de las compañías y las altas tarifas van a ser señalados por el Poder Ejecutivo (gobierno de Tajes), cuando presentan a las Cámaras el proyecto de la nueva ley ferrocarrilera del 30 de noviembre de 1888.

La idea central era habilitar al Estado para la construcción de líneas férreas. El fundamento principal dado por el Ministro Herrera y Obes fue que en los países nuevos donde el ferrocarril no es la consecuencia de las riquezas acumuladas sino que debe ser su promotor, sólo el Estado tiene interés en construir líneas

que no darían ganancias inmediatas pero que alentarían el desarrollo de las distintas zonas del país. Por otra parte la competencia del Estado produciría la baja de las tarifas. Podían ser líneas diferentes a las señaladas en el Trazado General de 1884, de trocha más angosta para reducir los costos, y podrían correr paralelas a las privadas estableciendo la competencia con éstas, o ser líneas transversales, que comunicaran diversas localidades entre sí, sin confluir en Montevideo.

La discusión del proyecto de ley se centró en la nueva concepción de los fines del Estado y en el enjuiciamiento o defensa de las compañías inglesas. El Estado podría construir vías férreas, pero con la autorización expresa en cada caso, para la emisión de los bonos, del Poder Legislativo.

La ley agregaba al Trazado General las siguientes líneas:

1. De Durazno a Trinidad empalmando con el Central.
2. Ferrocarril a la frontera por el camino de Bagé, empalmando en Cerro Chato con la línea del Nordeste.
3. Ramal de Pando a Minas en la línea del ferrocarril del Nordeste.

Se establecía que si las líneas a Colonia y a Carmelo–Nueva Palmira–Mercedes se construyeran por cuenta del Estado, su trazado llegaría a Independencia (Fray Bentos) y se harían tres ramales, uno de Rosario hacia Colonia, otro de las Puntas del Perdido a Nueva Palmira y Carmelo y otra a Dolores. Se mejoraba la cobertura de extensas zonas. Los ferrocarriles pasaban sin remuneración alguna a propiedad del Estado a los 90 años y se creaba el derecho de expropiarlos en cualquier momento.

La ley reducía al 10% el beneficio (era hasta ese momento el 12%) límite a partir del cual el Estado podía intervenir en las tarifas. El Estado no pudo ejercer ese derecho. No obstante, ante los insistentes pedidos de los usuarios, en 1890 se produjo una rebaja de alrededor del 20%.

El 6 de setiembre de 1889 se aprueba por ley la solicitud para la construcción del "Ferrocarril Interior del Uruguay", que planteaba realizar una parte importante de lo resuelto por la ley ferrocarrilera de 1888. La línea iría desde Colonia (donde se construiría un puerto que facilitaría el entronque con el sistema ferroviario argentino) hasta la frontera con Brasil, pasando por Trinidad y Durazno

FIGURA VIII.5

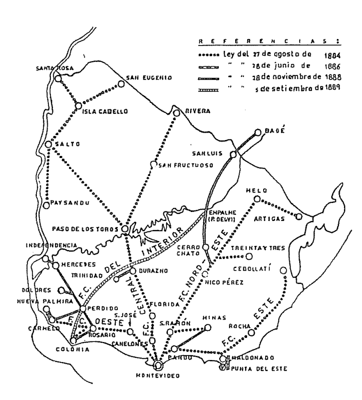


Fig. VIII.5. Interpretación gráfica de las leyes ferrocarrileras del 27 de agosto de 1884, 1° de julio de 1886, 30 de noviembre de 1888 y 6 de setiembre de 1889. Tomado de Hugo Baracchini: "Historia de las comunicaciones en Uruguay".

donde empalmaría con el Central, por Cerro Chato donde empalmaría con el ferrocarril del Nordeste, y de allí a la frontera por el camino de Bagé. La compañía debería fundar colonias agrícolas en el tramo Durazno–Cerro Chato. Atendía a la idea de apartarse del sistema radial centrado en Montevideo y entroncar el sistema ferroviario nacional con los argentino y brasileño (ver fig.VIII–5). Este proyecto, así como las líneas férreas a cargo del Estado, "fracasaron" con la crisis del 90.

b2) La expansión de las vías férreas

Se analizará ahora la rápida expansión ferroviaria entre 1886 y 1892. Una de sus características fue el gran crecimiento del Ferrocarril Central. En 1884 llegó a un acuerdo con el gobierno para continuar la línea hasta el Río Negro y al año siguiente para la construcción de un puente de 765 metros sobre el río, que se inaugura en 1887 llegando el ferrocarril a Paso de los Toros. Para la construcción y explotación del ferrocarril al norte del Río Negro el Central creó una compañía subsidiaria, la Extensión Norte del Ferrocarril Central; en 1891 el ferrocarril llegaba a Tacuarembó y en 1892 a Rivera. A esta rápida expansión del Central hacia el norte, quizás no haya sido ajena la competencia que le planteaba la formación de la Compañía Midland en 1887 que se proponía la absorción del tránsito con la frontera por el litoral del Río Uruguay.

En 1889 el Central arrendó por 99 años el Ferrocarril del Noreste, llevando el ferrocarril de Pando a Minas en 1889, y, luego de unir Toledo con Montevideo, continuó la línea hasta Nico Pérez a donde llega en 1891.

La Compañía Noroeste del Uruguay reinició los trabajos en 1886 y al año siguiente llegó a Santa Rosa y al Río Cuareim, con la finalidad de conectarse con la red brasileña y de atraer la producción de los saladeros de la frontera.

En el mismo año 1887 se crea la compañía inglesa Uruguay Northern Railway, que unirá en 1891 Isla Cabellos, del Ferrocarril Noroeste, con San Eugenio, la capital de Artigas.

En 1887 se forma en Londres, The Midland Uruguay Railway, que obtendrá el traspaso de la concesión otorgada en 1884 para la construcción de la línea Paso de los Toros–Salto con un ramal a Paysandú. Contrariando este trazado, que servía al centro de los departamentos de Paysandú y Salto, la empresa unió Paso de los Toros con Paysandú y éste con Salto siguiendo un recorrido cercano a la costa del Uruguay para competir con el transporte fluvial. Se llegó a Salto en 1890 siguiendo un recorrido de 314 kilómetros. Las líneas a San Eugenio y Santa Rosa se reunían en Salto con la Midland, que a su vez confluía en Paso de los Toros con el Ferrocarril Central.

En 1892 se comienza a construir la linea Rosario–Puerto del Sauce.

La crisis del 90 produjo la retracción de los capitales en Londres, aunque la suspensión del pago de la deuda y de las garantías ferroviarias fue superado rápidamente. El pago de las garantías se restableció reducido al 3,5%, simultáneamente con el arreglo de la deuda (1891). Pero hasta 1901 sólo se construyeron 50 kilómetros de Empalme Olmos a La Sierra en 1895 y 100 kilómetros que unían San José con Puerto Sauce en 1899 (ver fig.VIII–6).

El proyecto de construcción del Ferrocarril del Oeste estuvo empantanado durante diez años, desde que el Estado en 1890 resuelve la construcción por su cuenta (de acuerdo a la ley de 1888) y realiza la primera concesión para su construcción. Las tratativas y pleitos a los que dio lugar la concesión de esta línea constituye uno de los capítulos más escandalosos de la expansión ferrocarrilera. Los concesionarios traspasaron sus derechos a la empresa británica "The Uruguay Company Limited". El Estado canceló entonces la concesión a esta empresa qué, como luego se supo, había contraído créditos con la Baring Brothers a cuenta del Estado por obras en la línea que nunca se realizaron, y la concedió a un grupo especulador que terminó poniendo la línea en la órbita del Ferrocarril Central. La solución de las reclamaciones con las empresas británicas costó al Estado 297.000 libras en Deuda Consolidada (50% de la situada en Londres en garantía), como condición para que se concediera el préstamo para la fundación del Banco República.

c) Conclusión del sistema ferroviario

En 1896 el Ferrocarril Oeste (con destino a Mercedes y Colonia) pasó a ser la Extensión Oeste del Ferrocarril Central. Dada la riqueza de la zona los trabajos se hicieron con rapidez y en

FIGURA VIII.6

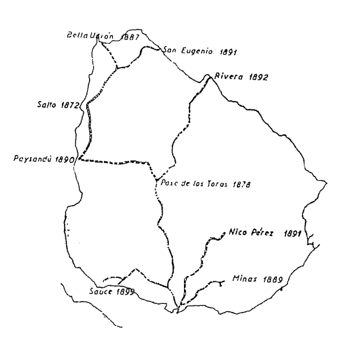


Fig. VIII.6. Red ferroviaria en 1900. Tomado de Hugo Baracchini: "Historia de las comunicaciones en el Uruguay".

FIGURA VIII.7

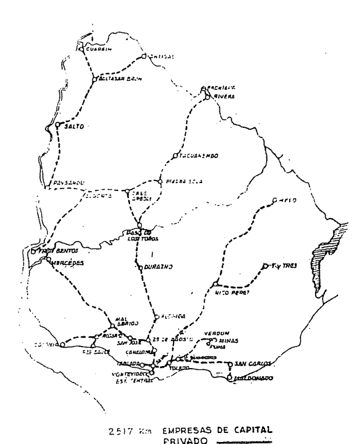


Fig. VIII.7. Red ferroviaria en 1914. Tomado de Hugo Baracchini: "Historia de las comunicaciones en el Uruguay".

1901 la Extensión Oeste del Ferrocarril Central llegaba a Colonia vía Rosario y a Mercedes. En 1909 la Extensión Nordeste del Central llega de Nico Pérez a Melo y en 1911 estuvo terminado el ramal a Treinta y Tres.

El Midland obtiene en 1907 la concesión del ramal a Fray Bentos que quedará terminado en 1911 (140 kilómetros) y del tramo Tres Arboles–Piedra Sola (56 kilómetros) construído en 1912 (ver fig.VIII–7). Ambas obras facilitaban el tránsito con Argentina y con la frontera brasileña por Rivera.

En 1910 el Ferrocarril Uruguayo del Este, concesionario de la línea Montevideo a la Laguna Merín (a la que nunca se llegó), construye los 64 kilómetros que separaban la estación La Sierra con Maldonado, y el Uruguay Railway el tramo La Paloma–Rocha en 1916 (8).

La historia del ferrocarril en las décadas siguientes será la de la construcción de unas pocas líneas más a cargo del Estado. Brasil no tenía buenos puertos en Río Grande do Sul, de modo que hasta 1915 en que se abrió la barra del Río Grande, Salto, Concordia o Rivera, es decir el Río de la Plata, fue su vía de salida y acceso (tránsito o mera circulación). En 1915 Montevideo quedó limitado al comercio de su propio territorio, salvo el tasajo riograndense.

El tratado de 1909 con Brasil estableció la libre navegación del Río Yaguarón y la Laguna Merín, autorizando a los barcos mercantes uruguayos a salir al océano por la barra de Río Grande (9). Brasil retrocedía con relación a los tratados de 1851. Por su parte Uruguay revivió el proyecto de un puerto de aguas profundas en el Este, y un ferrocarril a la Laguna Merim, pero nada de esto se realizó.

d) *Características de la construcción y del funcionamiento de los ferrocarriles*

El dominio del liberalismo, la superioridad técnica y empresarial inglesa, la corrupción, las dificultades financieras del Estado y la escasa iniciativa privada hicieron del ferrocarril sinónimo de capital inglés.

(8) En 1919 la Administración de Ferrocarriles y Tranvías del Estado compra ambas líneas y continuará para unirlas, el tramo San Carlos–Rocha, a través del cual quedan unidas a Montevideo (1928).

(9) Raúl Jacob: "Modelo batllista ...", p.17.

Hacia el final del período que se analiza en este libro, sobre 2.500 kilómetros de líneas férreas privadas, 1.700 gozaban de garantía estatal (10). De acuerdo a los cálculos realizados por el ingeniero Juan J.Castro (11) para 1892, la garantía estatal para ese año, en el que ya regía la modificación del 7% al 3,5% sobre el capital invertido, fue de casi un millón de pesos. Esta garantía de un beneficio atrajo al capital británico, pero tuvo efectos negativos en cuanto a la calidad de las obras realizadas.

Puesto que se pagaba por cantidad de kilómetros construídos a un costo ficto establecido (5000 libras por kilómetro de riel), cuanto más se extendieran los kilómetros de línea y más se abaratara el costo por kilómetro mayor era el beneficio. Se evitaron entonces las obras que encarecían los costos, los terraplenes, desmontes, perforaciones, que permitían hacer la línea más directa; el trazado se hizo rodeando cerros, siguiendo la dirección de las cuchillas o haciendo largos rodeos para evitar la construcción de puentes.

El trazado defectuoso de las vías hizo muy lento y costoso el ferrocarril. No sólo porque aumentaba la extensión de los recorridos, sino porque la falta de terraplenes, con su consecuencia de repechos y fuertes declives, y las curvas cerradas, hacían mucho más lento el tren y exigían mayor potencia y más combustible (de los 1600 kilómetros explotados por el Central las 3/4 partes corrían sobre pendientes y la tercera parte eran curvas).

Todo esto aumentaba los costos de operación en los que el Estado no tenía intervención, hacía peligrar la carga y demoraba su llegada al punto de destino, por los frecuentes descarrilamientos o por la necesidad de traer más máquinas para arrastrar los vagones en algún repecho.

Los contemporáneos señalaban los inconvenientes: horarios arbitrarios y paradas excesivas, lentitud (30 kilómetros por hora), altas tarifas, incomodidad para las reses transportadas, falta de corrales y galpones en las estaciones. Los defectos fue-

(10) Anuario Estadístico de la ROU correspondiente a 1919.

(11) Memoria del Ministerio de Fomento, 1891–1892.

ron mayores en las vías construídas antes de la Ley de 1884, la cual exigió para la construcción de las nuevas líneas el cumplimiento de las disposiciones técnicas establecidas en el Reglamento General de Vías Férreas de 1876, especialmente en lo referente al ancho uniforme de la trocha.

El traslado de ganado se acumulaba los días de funcionamiento de la Tablada, y los otros frutos, fundamentalmente las lanas y los cueros secos, permanecían días en los vagones, hasta que los consignatarios los retiraran. La situación se agravaba en los meses de octubre a diciembre en que se transportaba la zafra de lana y la cosecha de cereales. Se reclamaba a las empresas ferroviarias la construcción de andenes para la carga y descarga y la ampliación de los existentes, y al Estado la construcción de un Mercado de Frutos en Montevideo.

Pero la crítica más importante que se hacía a las empresas era la escasez del material rodante existente. Para analizarlo se debe comparar la evolución del número de locomotoras y vagones en funcionamiento y la de la producción del país que era trasladada en ferrocarril. En 1891 se trasladó por ferrocarril alrededor de 150.000 animales (aproximadamente el 20% de los animales faenados) y de la zafra de la lana de 26 millones de kilos se trasladó por el Ferrocarril Central y sus extensiones 19 millones, o sea el 73%. En 1907 aumenta la lana trasladada por ferrocarril y también los animales transportados (1.430.000).

El siguiente cuadro muestra la relación existente entre el material rodante, la extensión de vía, la carga y los animales transportados en 1892–93, cuando quedó constituída la base del sistema ferrocarrilero, en 1906–7, momento de gran desarrollo de la producción del país, y en 1915–16, en que termina de constituirse el sistema ferroviario.

CUADRO NRO. VIII–4
Relación entre material rodante, carga y extensión de las vías férreas

	1892–93	1906–07	aumento	1915–16	aumento
locomotoras (unidades)	87	133	52,9%	189	42,1%
vagón carga (unidades)	1.572	2.449	55,8%	3.310	35,2%
carga (tons.)	405.591	1.174.814	189,7%	1.493.967	27,2%
ganado (cabezas)	422.425	1.429.268	238,3%	1.361.910	–4,7%
extensión (Km)	1612	1.961	21,7%	2.668	36,1%

Fuente: "Anuarios Estadísticos de la R.O.U." Año 1919.

La carga transportada se duplica entre 1892 y 1904 y vuelve a duplicarse hacia 1915. Resulta evidente que el gran crecimiento de la carga a partir del 1900 cuando se constata el predominio del ferrocarril en el transporte de animales que se afirmará en los años siguientes de prosperidad económica, no fue acompañado por un aumento correspondiente del material rodante. En cambio, a partir de fines de la primera década del siglo, al mismo tiempo que se detiene la extensión de las vías, se produce un mayor inversión en material rodante, que supera, como vemos en el cuadro, al crecimiento de la carga, pero que coincide con la extensión de las líneas en el período. También hubo mejoras técnicas, mayor capacidad de tracción de las locomotoras y sustitución de los rieles de hierro por los de acero.

e) Los beneficios de las empresas

El ingeniero J.P. Castro (12) calcula en 1892 la extensión de los ferrocarriles en explotación en 1603 kms., con un costo de 49 millones de dólares (incluyendo las líneas en construcción). De ellas, 1.100 kms. tenían una garantía de 3.5% sobre un capital en dólares de 26.7 millones.

El control de la contabilidad de las empresas por el Estado era fundamental dado que de sus beneficios dependían dos aspectos fundamentales : la garantía y la intervención estatal para bajar las tarifas.

(12) Barrán y Nahum: "Historia rural...", tomo II, p. 558.

En 1991 el gobierno de J.Herrera y Obes nombra una Comisión de Contabilidad de Ferrocarriles, dependiente del Ministerio de Fomento, que reglamentó la forma en que las empresas deberían presentar su contabilidad. En 1898 se puso en vigencia el Reglamento, el cual establecía que las empresas deberían presentar sus cuentas mensualmente, elevar resúmenes periódicos, informar sobre tarifas e itinerarios, presentar copias de los acuerdos que celebraran entre ellas, etc. Falló siempre el control de la contabilidad de las compañías, las que manipulaban su contabilidad.

Múltiples fueron las denuncias efectuadas en la época sobre los métodos utilizados por las empresas para evadir el control y disimular los beneficios reales percibidos. Especialmente se señalaba que existiendo dentro de una misma línea secciones garantidas y secciones no garantidas, se distribuían proporcionalmente los gastos de explotación pero no las ganancias obtenidas.

El contralor en la práctica tuvo escasos resultados, por la escasez de medios y de personal especializado para realizarlo adecuadamente y porque las empresas contaban a su vez con el asesoramiento necesario para evadirlo, realizado por varios de los abogados con mayor influencia en el medio local.

Según Barrán y Nahum (13) el país "había caído en una trampa con el ferrocarril", lo cual parece exagerado. En realidad lo perjudicial no era el ferrocarril sino las garantías. Estas impulsaban la inercia de las compañías, las líneas mas largas de lo que debían ser, etc. Esta primera experiencia de intervencionismo estatal fue poco favorable.

De la ganancia obtenida se asignaba lo correspondiente a las acciones preferidas con un dividendo fijo y el interés de deventures u obligaciones, y el resto se repartía como dividendo entre las acciones ordinarias. Como el grueso de las ganancias se lo llevaban las obligaciones, el dividendo, si existía, era bajo.

El Ferrocarril Central comenzó a dar ganancias aún antes de pasar al total control del capital inglés. De acuerdo a los datos suministrados por la Oficina de Control de Ferrocarriles las ganancias del Central habían sido de un promedio de $425.000 anuales entre 1884 y 1887 y de $710.000 entre 1888 y 1891. Según los balances de la compañía el promedio de ganancia del Central con sus extensiones (Norte, Nordeste, Este y Oeste) fue entre 1900 y 1903 de $ 1.100.000 anuales.

(13) J.P.Barran y B.Nahum: "Historia Rural ...", Tomo II, p.598.

Para el ejercicio 1889–1890 la Memoria del Directorio anunciaba un dividendo de las acciones ordinarias del 7,5%. Entre 1896 y 1903 el promedio de los dividendos ordinarios fue de 2,3%. Entre 1904 y 1912 subió a 4,9%. Se debe tener en cuenta, que en estos últimos años la tendencia fue a la reinversión en la expansión de las líneas y en el mejoramiento del material rodante.

El Midland, el Noroeste y el Norte dieron pérdida hasta el año 1893, y cuando tuvieron ganancias fueron bajas. Similar es el caso del Norte a San Eugenio o en el del Ferrocarril a la Sierra (Uruguayo del Este).

El Estado cubría estas supuestas pérdidas con el servicio de garantía. En 1892, sobre 1600 kms de vía en explotación, estaban garantidas por el Estado 1.100 kms. Este pagaba por concepto de garantía a las empresas ferroviarias $ 887.811. Las compañías vinculadas al Central (extensión Norte a Rivera, Nordeste a Nico Pérez y extensión a Minas) recibían alrededor de la mitad de esa cifra y las Compañías Midland, Noroeste (a Bella Unión) y Norte (a San Eugenio) el resto. Esta cantidad fue disminuyendo, en 1910 era de $ 629.916.

Al final del período que analiza este libro sobre los 2500 kms de vía en explotación particular, 1700 kms estaban garantidos y 800 no lo estaban. Estos últimos estaban integrados por el tronco principal del Ferrocarril Central, Montevideo a Paso de los Toros, el ramal oeste a Mercedes y Colonia y el tramo Salto–Yacuy del Ferrocarril del Noroeste.

f) Las tarifas ferroviarias

Barrán y Nahum afirman que las tarifas eran altas en relación a Argentina y enumeran las causas:

1. Los ferrocarriles se tendieron en vistas de explotar el comercio de tránsito.
2. Alto valor de cueros y lana que permitía pagarlas.
3. Carácter zafral de la producción e irregularidad de la producción año a año y por lo tanto de la carga.

4. El contralor de la entrada a Montevideo del Ferrocarril Central.
5. Insuficiencia de la carga por escasa producción agrícola y ganadera. Ausencia de Colonias y de tierras no ocupadas para crearlas. En cambio el Estado proporcionó en la pampa húmeda argentina, junto con las concesiones ferroviarias, tierras a las empresas que en algunos casos las vendieron, expandiendo la agricultura, lo que abarató los fletes y a su vez provocó la extensión de los cultivos (14).

En el caso de los cereales las tarifas eran prohibitivas; aunque eran diferenciales, no eran costeables para los agricultores. Se seguían usando carros y carretas.

Los vacunos en pie transportados en ferrocarril fueron 38% del total en 1894, no incluyendo lo consumido en el Interior y lo enviado a Brasil en el total. Las tarifas eran también prohibitivas. Los departamentos invernadores del Sur utilizaban el ferrocarril. El resto seguía utilizando la tropa. El ferrocarril de los primeros años no influyó en el destino del ganado. Recién con el frigorífico el ganado mestizo utilizará preferentemente el ferrocarril.

Para la primera mitad de los noventa Barrán y Nahum calculan que de Rivera a Montevideo el flete de un vacuno representaba un 32% del precio de un novillo mientras el precio del tropero era de un 10% (15); para regiones menos alejadas el transporte por ferrocarril costaba el doble que la tropa. La única ventaja era la rapidez del envío que permitía alcanzar momentos de suba de precios, siempre que no se tropezara con los inconvenientes que se anotaron. El ganado (salvo en invierno o en época de sequía) llegaba en mejores condiciones con la tropa.

El ferrocarril desplazó en buena parte a la carreta (lana, cueros). En el transporte de mercaderías europeas y de personas el ferrocarril en la medida que iba avanzando sustituyó los medios tradicionales (menor precio, mayor seguridad, comodidad y rapidez). Diligencia, carreta, carro, caballo, tropa, subsistieron para conducir las mercancías y personas desde las estancias y pueblos hasta la estación mas cercana, que podía estar muchas decenas de kilómetros.

(14) J.P.Barran, B.Nahum: "Historia rural ...", Tomo II, ps. 589 a 598.

(15) J.P.Barrán, B.Nahum: "Historia rural ...", Tomo II, p. 602.

En 1893 el ferrocarril transportaba el 91% de la zafra lanera y de los cueros secos a Montevideo. Su ventaja principal era la rapidez con que trasportaba a Montevideo la zafra completa de una estancia, pudiendo aprovechar el estanciero los precios altos que, en el caso de la lana, podían modificarse rápidamente con la zafra.

Además brindaba mayor seguridad de que la mercadería llegara en buenas condiciones, mientras que en la carreta las mercancías estaban expuestas a la lluvia, el barro y el polvo, etc., y tenía una ventaja adicional para el consignatario en cuanto la Estación Central suministraba depósitos sin costo. Cuando en 1903 el Ferrocarril Central comenzó a cobrar por el depósito de las mercaderías a partir del cuarto día de su llegada, llovieron las protestas.

La incidencia de la tarifa ferroviaria sobre estos productos era baja y tendió a disminuir a lo largo del período, no por que bajaran las tarifas, cosa que sucedió raramente, sino por el aumento de precios de los productos transportados.

Con respecto a los cueros la tarifa del flete por 100 kilos se mantuvo incambiada desde 1890 hasta 1905. Tomando un ejemplo de distancia media, la tarifa a Durazno era de $0,83 durante todo ese período, pero la baja del precio del cuero determinó que la incidencia del flete sobre el precio subiera de 1,9% a 2,8%. A partir de 1905 la tarifa baja levemente ($0,80) y el precio del cuero se recupera por lo que la incidencia del flete pasa a 1,86%. Para distancias largas como Rivera, cuya producción interesaba atraer al Central, la baja de tarifas fue mayor.

La tarifa para el transporte de lana fue desde 1890 de $0,79 los 100 kilos (desde Durazno), con una incidencia sobre el precio de 2,8%. Desde 1897 la tarifa baja levemente ($0,63) con una incidencia de 2,7% (el precio de la lana había subido). A partir de 1905, manteniéndose fija la tarifa pero recuperándose el precio de la lana la incidencia del flete va a bajar a 1,68%. Para las distancias largas sucede lo mismo que en el cuero, las tarifas descienden sensiblemente.

A partir de 1905 la conjunción de la elevación del precio del novillo y el frigorífico permiten la absorción de las tarifas. El transporte rápido por ferrocarril va a crear un mercado nacional de haciendas. La lentitud del proceso se debió en parte a las ta-

rifas del ferrocarril. Las tarifas por cabeza eran más altas que las que resultaban de contratar un vagón lo que perjudicaba a los pequeños estancieros.

Hacia 1907 se produce una rebaja de las tarifas para ganado en pié que fluctuó entre un 20% y un 45% según la localidad, y que se mantuvo invariable hasta 1916. El aumento del precio del vacuno hace que la incidencia del flete baje ostensiblemente. El ferrocarril entonces monopoliza el grueso del trasporte de ganado para faena, el cual también aumenta con el mayor número de vacunos a partir de la expansión del frigorífico.

Las tarifas ferroviarias para cereales se rebajaron en una pequeña proporción para las distancias intermedias hacia fines de siglo, y permanecieron prácticamente inalteradas en las primeras décadas de nuestro siglo, cuando se redujeron para los productos ganaderos. La incidencia del flete sobre el precio incluso se incrementó. Múltiples fueron las quejas de agricultores y consignatarios sobre esta política tarifaria, señalando la mayor baratura del flete fluvial o comparándolas con las tarifas argentinas. Atribuían al ferrocarril la ausencia de una agricultura próspera y la imposibilidad de extenderla al norte del país. La verdad que las causas profundas del fracaso de la agricultura en el Uruguay son otras. Las empresas ferrocarrileras simplemente se mantuvieron indiferentes ante el problema, limitándose a transportar las mercancías allí donde se produjeran y le dejaran los mayores beneficios.

g) El papel del ferrocarril en el proceso económico uruguayo

La incorporación del ferrocarril como principal medio de transporte de la producción rural siguió a los grandes cambios que se produjeron en los años 60 y 70, el boom ovino y el alambramiento, y su tendido acompañó la muy lenta mestización y la modernización de las estancias. Permitió el transporte de grandes volúmenes de producción en forma rápida y segura, contribuyendo al fortalecimiento de un mercado nacional centrado en la capital–puerto y al control del territorio por el gobierno. Creemos que no es posible adoptar la posición de Barrán y Nahum respecto que no respondía a "ninguna necesidad económica del medio rural como determinante del auge" (16), "la estructura

(16) J.P.Barrán, B.Nahum: "Historia Rural ...", Tomo.II, p.535.

económica de la campaña no lo exigió", "el ferrocarril no era imprescindible" (17). Tales afirmaciones referidas a la década de los ochenta, por los autores, que en otras partes de su obra muestran los perjuicios que planteaba el primitivismo de los transportes, no se explica.

Por supuesto su necesidad la percibían mejor los intelectuales y políticos, pero seguramente también los empresarios ganaderos. En cuanto a que lo que perseguían las empresas ferroviarias, es una obviedad en el sistema capitalista (18): la ganancia.

Una interrogante que se plantea se refiere al limitado papel que cumplió en la diversificación y transformación de la estructura productiva, al contrario que en la pampa húmeda argentina. "El ferrocarril fue el factor de mayor influencia en las zonas nuevas de la Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe y tuvo un efecto indudable en los cambios que se introdujeron en los patrones de utilización de la tierra. Se puede decir que hacia 1890 se había producido en la región pampeana un cambio significativo en el volumen de la población y en la extensión de la red ferroviaria. La crisis del 90, que produjo una drástica reducción de las importaciones y de la inversión, permitió además la liberación de la mano de obra que hasta entonces era absorbida por el sector urbano. Ello posibilitó el desplazamiento de la población hacia zonas rurales, lo que se reflejó en un incremento de la superficie cultivada, y en el aumento del número de establecimientos" (19). Si en Uruguay el ferrocarril no tuvo esos efectos, no se debió a su trazado ni a las intenciones de las compañías británicas sino a que no era un país de frontera abierta; la tierra estaba apropiada en su totalidad y su aptitud para la agricultura era mucho menor (no obstante lo cual el área sembrada creció).

Por otra parte el ferrocarril uruguayo fracasó en la lucha por la captación del comercio de tránsito de la cuenca platense. Esto se vincula con la lentitud de su expansión en las primeras décadas y con los defectos su trazado y funcionamiento, así como con el atraso en la construcción del puerto, pero so-

(17) J.P.Barrán, B.Nahum: "Historia Rural ...", Tomo.II, p.531.

(18) J.P.Barrán, B.Nahum: "Historia Rural ...", Tomo.II, p.547.

(19) Cortés Conde: "El progreso argentino.1880–1914", p. 81.

bre todo con la paralela consolidación nacional de los dos grandes países vecinos y sus sistemas de transporte, con los que se compitió mal (por el atraso anotado), para conservar las ventajas comparativas que el Uruguay ostentaba. El ferrocarril del noroeste fracasó en su intento de ganar el comercio del litoral argentino, Paraguay y parte de la zona de influencia de Río Grande, siendo superado por el ferrocarril que desde Concordia llegó a Monte Caseros en 1880 y se unió a la red ferroviaria brasileña. También fracasó el proyecto de ferrocarril y puerto oceánico en el Este y sólo se mantuvo la importancia del tránsito desde el puerto de Montevideo y la frontera con Brasil. La misma competencia se da con la construcción de puertos artificiales (Buenos Aires, Ensenada, Rosario) antes que el nuevo puerto de Montevideo. Luego, en 1915 se construye el de Río Grande.

Baracchini (20) considera que el tendido ferroviario estuvo acorde con la estructura económica del país. "En las citadas instrucciones ferroviarias del año 72 debe anotarse una actitud realista del Estado, que posibilitó, a partir de la promulgación de la ley respectiva, un equipamiento global ferrocarrilero en corto plazo, que funcionó acorde con las necesidades del Estado y las características económico–comerciales del Uruguay de la época. Suponen a la vez la concepción de un país históricamente estabilizado, productor de materias primas pecuarias, para las cuales es necesario buscar una rápida salida portuaria, afirmando el monopolio de la ciudad capital". Esta opinión merece dos comentarios: por un lado el tendido ferroviario se hizo en forma lenta y no "en corto plazo". Por otro lado se subestima el papel del comercio de tránsito en el tendido de las líneas.

Para determinar si fue el comercio interno o el de tránsito el que movió a las compañías ferrocarrileras y al Estado a estructurar el sistema ferrocarrilero que surgió (en parte espontáneo, en parte planeado), sería necesario conocer más allá de las declaraciones de los contemporáneos, qué volumen tenía el comercio de tránsito, cosa que no se conoce. De todas maneras aún en caso de que el fin inicial hubiese sido captar el comercio de tránsito, el contar con la producción interna y su abastecimiento era una base de carga mínima importante.

(20) H. Baracchini; op. cit., p.103.

Barrán y Nahum, se pronuncian decididamente por el comercio de tránsito como determinante, afirmando que el transporte de la producción nacional no era considerable para atraer la inversión. Afirman que la instalación de la red ferroviaria no respondió a las necesidades del medio rural, y si a las del imperialismo inglés y del alto comercio montevideano; al tránsito y la exportación de capitales por Inglaterra. También respondió, por su carácter estratégico, al interés del Estado. No provocó cambios en la producción, no estimuló la agricultura y no captó rápidamente a la producción en esa época. Al norte del Río Negro las líneas no daban beneficio no sólo por los defectos de construcción y de funcionamiento sino también por la pobre producción transportada (21).

Sostienen además que Inglaterra no era una economía complementaria del Uruguay y que no había una economía planificada que explique la adecuación del ferrocarril a la producción del país. Afirman "Por lo demás creer que las empresas británicas se regían por criterios que sólo un imperialismo "planificado" podía imponer, es absurdo suponerlo en el Siglo XIX" (22). Creemos que también es absurdo suponerlo para el tránsito y para la conección de las empresas ferrocarrileras y la industria pesada, la minería inglesas, etc. Todas las posiciones son racionalizaciones de una realidad más compleja.

En una economía de mercado no planificada como fue la del Siglo XIX las relaciones se establecen en forma distinta. Los capitalistas, se establecen donde preven ganancias. Inglaterra estaba en el centro de la economía mundial y se beneficiaba con el transporte, financiamiento, etc, de las mercancías, aunque éstas no se dirigieran a Inglaterra y no fuera ella la exclusiva proveedora. Al capital inglés le importaba poco el tipo de tráfico si éste era rentable o subvencionado. Y se adaptó a los cambios que se producían en la Cuenca.

Si la línea Montevideo–Paso de los Toros se detuvo tanto tiempo en el Yí, y la de Salto a la frontera brasileña se detuvo en Yacuy, y si el gran empuje se produjo con la ley de 1884 que garantizaba un mínimo de utilidad, todo parece indicar que ni el tráfico interno ni el de tránsito eran actividades exageradamen-

(21) J.P.Barrán, B.Nahum: "Historia rural ...", Tomo II, p. 543–552.

(22) J.P. Barrán, B.Nahum: "Historia Rural ...", Tomo II, p.548.

te rentables por sí. Todo ocurre como si la clase dirigente uruguaya y el alto comercio soñaran con el tránsito y las compañías ferroviarias conocieran su irremediable decadencia: el comercio de tránsito, que era hijo de los ríos había ya perdido importancia; y ello como consecuencia de la revolución de los transportes y la organización de los estados que estaban estructurando sus propios sistemas de transporte.

La adaptación al ferrocarril se hizo bastante rápido. Muchas veces una nueva tecnología debe adelantarse a una demanda que existe potencialmente; el cambio técnico no ejerce sus efectos en forma inmediata. El Estado y los empresarios no tenían ninguna posibilidad de saber las limitaciones que iba a tener el desarrollo uruguayo. Tampoco iban a construir un sistema para la producción del momento ya que se lo veía como un instrumento para el desarrollo, al contrario de lo que dicen Barrán y Nahum (la "desmesura original de nuestras vías férreas"). (23)

En realidad Uruguay poseía, junto con Argentina, pese a los defectos que tuviera, el único "sistema" ferroviario de Sudamérica, facilitado por su producción relativamente homogénea y por su territorio predominantemente llano y su economía centrada en la capital puerto.

El sistema radial estaba ya determinado antes que se tendieran los ferrocarriles: el sistema de diligencias, carretas y troperos había repetido este esquema desde mucho antes. En los hechos el ferrocarril compitió con la navegación de cabotaje en el Litoral y Río de la Plata, como lo hizo el sistema ferroviario de los países limítrofes, reduciéndola. Velocidad, regularidad, seguridad, volumen de cargas estaban destinados a imponerse. Los defectos del ferrocarril eran sólo relativos, por cuya razón que se impuso a los transportes tradicionales.

5) La construcción del Puerto de Montevideo

La forma tradicional de operar del puerto de Montevideo era el trasbordo sucesivo de mercancías y personas a buques de menor calado y finalmente a carretas que los depositaban en la playa. En la segunda mitad del siglo se construyeron varios muelles de madera que penetraban en la bahía, buscando una mayor

(23) J.P.Barrán, B.Nahum: "Historia Rural ...", Tomo II, p.590.

profundidad de aguas, evitando el uso de carretas y jardineras. Esos muelles de madera estaban equipados con primarias grúas de levante, para las operaciones de carga y descarga de las bodegas de los buques de menos calado amarrados al muelle o de las barcazas que efectúan el trasbordo de los productos desde los buques de mayor calado anclados lejos de la costa. Estas mejoras coexistían con la forma tradicional de trasbordes sucesivos a través de la playa.

Los muelles de madera se situaban en el contorno de la Bahía, contiguos a las barracas y a los saladeros, entre la Aduana y el Cerro. En algunos casos el Estado concedía la autorización a los particulares para su instalación, pero los situados en la zona cercana a la Aduana fueron de propiedad estatal.

Las ventajas naturales del Puerto de Montevideo contaban cada vez menos frente a los avances de la construcción naval y de la tecnología portuaria. El crecimiento del tráfico y el avance en la construcción del Puerto de Buenos Aires puso en el primer plano de las preocupaciones de comerciantes y gobernantes la necesidad de promover la construcción de un gran puerto en la Bahía de Montevideo. La entidad de la inversión escapaba a la disponibilidad del capital privado nacional, renuente por otra parte a realizar inversiones en obras de dudoso beneficio inmediato. El Estado tomó la iniciativa, reservando para sí la selección del proyecto, adjudicación de la obra y contralor de la ejecución.

Desde 1870 hasta la década de los 80 hubo propuestas para la construcción del puerto que fracasan. Ante un nuevo llamamiento en 1888, el Consejo de Obras Públicas aconsejó rechazar las propuestas que se presentaron y recomendó que el Estado contratara un técnico en hidrografía para realizar el estudio del régimen de la bahía y trazar el plan de obras, y en el caso que resolviera hacerlo por particulares se exigiera ese mismo estudio previo, controlado por las oficinas técnicas del Estado.

El Ministro de Fomento del Gobierno de Herrera y Obes, Ing.Juan Alberto Capurro propuso que el Ejecutivo nombrara una Comisión para practicar los estudios y proyectar las obras, contratando a alguna empresa extranjera especialista en obras hidráulicas. La Comisión de Fomento de la Cámara de Senadores, adhiriendo a esta posición decía en su informe: "El examen de la cuestión puerto, aún haciéndolo en resumen, obligaría a escribir un libro, cuyas conclusiones serían probablemente las de

la filosofía socrática: sólo sabemos que no sabemos nada. Ni siquiera hay datos acerca de los fondos de la bahía, pues, mientras que algunos calculan 3 metros de barro blando, otros hablan de diez, y hasta no falta quien hable de 30 o 40 metros" (24).

A mediados de 1894 el gobierno de Idiarte Borda promulga una ley que autorizaba al Poder Ejecutivo a proceder al estudio definitivo del puerto de Montevideo por medio de una Comisión integrada por miembros del Departamento de Ingenieros e ingenieros extranjeros especializados en obras de puertos. El estudio se dividió en dos partes: la primera comprendía el estudio del régimen de la bahía que lo realizaría el Ing. Luther bajo las inspección de la Comisión Nacional del Puerto. La segunda comprendía la confección del proyecto definitivo por esa misma comisión integrada con dos ingenieros extranjeros, que fueron el francés Adolfo Guerard y el alemán Ernesto Kümmer. La empresa Luther inició los estudio a comienzos de 1895. Al fin del mismo año Kümmer y Guerard presentaban el proyecto del puerto, antepuerto y canal de entrada, con un cálculo de gastos de 16.600.000 pesos que se reducía a 12.700.000 en caso de aplazarse la construcción de un dique y otras obras. El puerto deberían tener la profundidad de 7 metros pero con la posibilidad de llevarlo a 8.

La Revolución aplazó la contratación de las obras. En 1899 se aprueba, finalmente, el proyecto definitivo, formulado por el ingeniero Guerard sobre la base del anteproyecto Kümmer–Guérard. Se aprobaba una inversión de hasta 12.500.000 pesos. Se destinaba para su financiamiento una patente adicional de 3% sobre la importación y de 1% sobre la exportación (se calculaba rendirían 1 millón de pesos anuales). Afectado a dichas patentes el Poder Ejecutivo estaba autorizado a emitir obligaciones del Puerto de Montevideo, hasta el límite de $7.050.000, con 6% de interés. Se creaba para administrar los fondos la Comisión Financiera de las Obras del Puerto de Montevideo, y se establecía que una vez firmado el contrato de construcción se formaría una Oficina Técnico–Administrativa, para dirigir y fiscalizar las obras.

En 1900 se llama a licitación para la ejecución de las obras, presentándose 6 empresas, adjudicándose la obra a Allard y Cía, la que había licitado por un costo de cerca de $10.000.000.

(24) Cit. por Eduardo Acevedo, op. cit., tomo IV, p. 524.

Las obras fueron iniciadas en 1901. El plazo establecido para su finalización fue de 7 años.

De inmediato se encargó al ingeniero Guérard la elaboración de un plan de saneamiento de Montevideo con el objetivo de llevar fuera de la bahía las aguas residuales.

En 1903 se resolvió modificar la profundidad del Puerto aumentando la de los cimientos de los muros de modo en cualquier momento se pudieran realizar las obras de dragado hasta los 10 metros. A partir de 1905 se comienzan a poner en uso las primeras secciones del puerto.

La obra se iba financiando con lo producido por las patentes, siendo la emisión de obligaciones mínima. Entre 1900 y 1909 se había entregado a la empresa constructora $13.288.793, de los cuales $11.090.091 provenían de las patentes y el resto de las obligaciones emitidas.

Se discutía si la administración del puerto y sus servicios debía quedar en manos del Estado, concederla a empresas privadas o llegarse a alguna forma mixta. A principios de 1909 se aprobó la ley de monopolio estatal de la administración y explotación del Puerto Comercial de Montevideo, encargando su dirección a un Consejo Honorario denominado Consejo de Administración del Puerto de Montevideo, dependiente del Ministro de Hacienda. El Puerto Comercial comprendía además del puerto artificial (antepuerto y puerto comercial), todos los puntos de la Bahía donde existieran o se instalaran depósitos aduaneros.

La inauguración oficial del puerto se hizo el 25 de agosto de 1909, con la apertura de las dársenas A y B, amarrando allí los vapores de ultramar, aunque faltaban obras a construir. En 1910 se votaron $9.700.000 para obras de superestructura (edificios, galpones, grúas, cañerías, vías férreas y verjas), terminación de escolleras y muelles y dragado para llevar la profundidad del puerto a 10 metros.

Es necesario remarcar la importancia y magnitud de esta obra para la economía del país. El puerto del Estado y con sus servicios nacionalizados constituyó "un desafío a la capacidad ejecutora del Estado intervencionista" (25).

(25) Hugo Baracchini, op.cit. p. 151.

6) Las telecomunicaciones

Luego de los ensayos de comunicación telegráfica realizados en Montevideo en 1855, 11 años después de su invención por Morse, se desarrolla en las décadas siguientes el sistema telegráfico nacional.

En un plazo de 8 años y en manos de empresas extranjeras se realiza la conexión telegráfica internacional del país. En 1866 durante el gobierno de Flores se instala el cable telegráfico submarino entre Montevideo y Buenos Aires. En este mismo año el telégrafo unía a Europa con Estados Unidos. En 1874 Montevideo quedaba comunicada a Europa por el telégrafo: la empresa Telégrafo Oriental realiza el tendido de un cable telegráfico submarino entre Montevideo y Río de Janeiro; en el mismo año la Brazilian Submarine Cable Comp., dirigida por Mauá, instalaba el cable submarino transatlántico que unía a Río con Europa.

En los mismos años las instalaciones telegráficas se van a extender hacia el interior del país, en la mediada que se desarrollan las vías férreas, dado que el telégrafo forma parte del equipamiento ferrocarrilero y se instala en cada estación del sistema. Sirvió para cubrir las necesidades de las localidades y del Estado.

No obstante esto y dado el carácter subsidiario del ferrocarril de estas instalaciones, el Estado otorgó numerosas concesiones de explotación a particulares. Desde 1870 la ley eximía de pago de Contribución Directa durante 10 años a las empresas de telégrafo y de ferrocarriles que se instalaran.

En 1871 se había organizado la Compañía Platino–Brasileña, representada por Pedro y Andrés Lamas, quienes fundan en 1872 la Sociedad Lamas y Cía, que obtiene el traspaso de la concesión de la línea terrestre Platino–Brasilera.

La instalación de líneas telegráficas al interior del país no relacionadas con el ferrocarril, se hace más lentamente por ser menos rentables que las internacionales. En 1876 se inauguran las conexiones subfluviales entre las localidades uruguayas y argentinas del litoral.

En 1890 funcionaban 7 líneas con una dimensión de 4357 Km., 79 oficinas y 222 empleados (sin contar las líneas de los ferrocarriles con más de 1000 Kms). El Estado fiscalizaba las diferentes líneas a través de Dirección General de Correos y Telégrafos.

Luego de los primeros años de experimentación la red telefónica se expande rápidamente en Montevideo en las dos últimas décadas del siglo. Se establecen dos empresas que por los años ochenta tenían 2000 abonados. En 1910 los abonados de Montevideo llegaban a 5245.

El cable telefónico submarino que conectaba Montevideo con Buenos Aires queda instalado en 1899.

En 1891 se establece una compañía telefónica en Paysandú, y en los años siguientes las compañías montevideanas extienden sus líneas hasta Florida. En 1914 existían cerca de 16000 teléfonos en el Interior del país.

En total había unas 30 compañías, las dos más importantes eran la empresa de capital británico "The Montevideo Telephone Co" que contaba con el 64% de los abonados de Montevideo y "La Uruguaya" de capital nacional, con el 36% restante.

En 1894 se resuelve establecer una red telefónica nacional uniendo a las seccionales policiales de los departamentos. Está red se coordinaba con la del Telégrafo Nacional y dependía de la Dirección General de Correos y Telégrafos.

En 1909 se crea una comisión para proyectar el plan de reconstrucción de las líneas telegráficas del Estado y de las líneas telefónicas policiales. La tendencia era hacia el monopolio por el Estado de las líneas telegráficas y telefónicas.

7) La inversión en otros servicios públicos

Desde la década 60 se fueron organizando los servicios públicos de Montevideo: el sistema de saneamiento, el servicio agua corriente, el alumbrado a gas (todo esto limitado a la zona céntrica) y la red tranviaria.

A fines de la década 80 y a impulso de la Junta Económica Administrativa se intensifican los trabajos de salubridad y saneamiento y comienza el alumbrado eléctrico en la ciudad.

A pesar del avance operado en las dos últimas décadas, los datos de los Censos de Montevideo de 1884 y 1889 y el Censo Nacional de 1908 muestran las limitaciones en las obras realizadas: en el caso de este último de las 36.080 casas censadas sólo 15444 tenían caño maestro (8515 pozo negro). 14.265 casas te-

nían servicio de agua corriente (20.489 aljibe). Sólo 4024 tenían luz eléctrica y 4127 instalación de gas.

Otras obras importantes, además de la vial que hemos tratado ya, fue la construcción de los mercados, la subvención para la construcción de templos y la construcción de escuelas, hospitales y asilos.

En 1908 existían en todo el país 786 edificios escolares, de los cuales 252 eran de propiedad del estado. Se habían construído además algunos edificios universitarios como el de la Sección Secundaria (actual IAVA), el de la Facultad de Derecho, de la Facultad de Agronomía y el de la de Veterinaria, etc.

La salud pública contaba con el Hospital de Caridad (Maciel) que a partir de la década 60 se fue ampliando. En los años siguientes se le fueron agregando otros hospitales y asilos: el de Dementes cuyo nuevo edificio en la quinta Vilardebó se inauguró en 1878, el de Mendigos que inauguró su nuevo edificio en la Unión en el mismo año, el de Huérfanos (Dámaso A. Larrañaga) que tenía instalaciones para 300 niños internos y fue inaugurado en 1875, y varios asilos maternales diurnos. A comienzo de siglo se inaugura el Hospital Militar y comienza la construcción del Hospital de Niños Pereira Rossell.

Paralelamente se iban construyendo los principales hospitales privados y hospitales públicos en las principales ciudades del Interior.

a) Los tranvías

Al comienzo de nuestro período se organizaron las primeras empresas de tranvías a caballo en Montevideo. Desde 1868 hacían el recorrido desde el Centro al Paso del Molino, a la Unión y a lo que es hoy el Parque Rodó. Sustituían a las líneas de diligencias existentes hasta entonces. El rodado sobre rieles de hierro significó un importante adelanto técnico.

Entre 1868 y 1880 se construyó la parte fundamental de la red tranviaria montevideana. En 1887 había 7 líneas: Unión y Maroñas, Paso del Molino y Cerro, Este, Pocitos, Unión y Buceo, Oriental, Reducto. En conjunto más de 12 millones de pasajeros, que en 1888 ascendía a más de 20. Las empresas tenían 436 vagones, 3890 caballos, 13 estaciones y 1000 empleados.

En 1878 se construyó el tranvía del Norte que trasladaba la carne para el consumo de la ciudad desde Arroyo Seco donde estaba la terminal del ferrocarril del Norte (línea que venía de los mataderos de la barra de Santa Lucía) hasta los cuatro mercados de la ciudad.

Hubo una importante refundición de líneas desde 1889, cuando se crea la compañía británica "La Comercial". Las restantes líneas se fusionaran en La Trasatlántica, de capital alemán, fundada en 1905.

Con la crisis del 90 disminuye el número de pasajeros a 16 millones y llegará a los 20 millones en 1900.

Desde fines de siglo se discute la necesidad de la electrificación de los tranvías y el establecimiento de nuevas líneas. En 1903 se vencen las resistencias a la electrificación y se firma contrato con la empresa La Comercial para la electrificación y se prolonga las líneas a Colón y Maroñas. El contrato regiría por 75 años. En los años siguientes se electrifican las otras líneas con excepción de la del Norte.

El precio del boleto se reduce y el número de pasajeros pasa de 31 millones en 1906 a 63 millones en 1910. Se triplica entre 1900 y 1910.

b) Las aguas corrientes

En 1867 se otorga concesión a Lezica, Lanús y Fynn para traer agua del río Santa Lucía. Se les daba el monopolio del servicio y subvención del Estado por 20 años. En 1871 estaba construída la usina sobre el Río Santa Lucía. El servicio de aguas corrientes no era obligatorio y la empresa luchaba con la escasez de abonados. El gobierno de Varela, decretó con el acuerdo de la compañía, la compra de ésta y la municipalización de las aguas corrientes y su obligatoriedad para todas las casas. Se financiaba con un impuesto a los inquilinos. El gobierno de Latorre derogó de inmediato dicho decreto, y en 1879 la empresa es comprada en 700.000 libras esterlinas por la firma inglesa "The Montevideo Waterworks Co" (por los mismos años la compañía de Gas propiedad de Mauá es transferida a una empresa inglesa).

En 1889 se construyen depósitos de decantación y de filtración. Hasta esa fecha se consumía el agua tal como era extraída del río. En 1891 el gobierno de Herrera y Obes prorroga la conce-

sión. Era notorio en la época el descontento de la población con las altas tarifas del monopolio británico.

c) La energía eléctrica

Desde la década de los años sesenta existía alumbrado a gas en Montevideo, si bien no muy difundido. En 1868 la compañía es adquirida por Mauá que le agrega el dique y el desembarcadero, y casi de inmediato la vende a una compañía inglesa, la Montevideo Gas and Dry Dock Co. Cuando en la década de los 80 se opta por la energía eléctrica para la iluminación, la Compañía de Gas reorienta su giro, vendiendo cocinas y produciendo aceites fines y asfalto.

En 1885 se hizo un llamado a propuestas para la iluminación de las calles de Montevideo por medio del gas o de otro sistema de iluminación. Se aceptó la propuesta de Marcelino Díaz García de La Uruguaya para establecer el alumbrado eléctrico. Tenía un capital de $260.000 que incluía una usina en la calle Yerbal. En 1888 se iniciaba la construcción de una usina en Arroyo Seco y a mediados de 1889 había en Montevideo 250 manzanas con servicio de luz eléctrica y se inaugura la Usina de Arroyo Seco. La empresa después de cambiar de manos dos veces cae en la órbita de Reus que crea la Compañía de Luz Eléctrica.

La compañía entra en la quiebra del Banco Nacional y en la liquidación es entregada en pago de deudas al Estado que adjudica su administración y usufructo a la Junta Económica Administrativa en forma provisoria y luego en forma definitiva (pero es gestionada por una empresa particular hasta 1897). Luego pasa en forma provisoria a la administración del Estado, la cual baja las tarifas. En 1906 pasa definitivamente al Estado que realiza una renovación total del servicio, se renueva la maquinaria, se inaugura el servicio de arcos voltaicos en las calles de Montevideo y se introducen mejoras técnicas que permitieron en 1908 utilizar energía eléctrica a la industria. En 1889 había 2320 lámparas en las calles y 2550 en el servicio particular, en 1902 había pasado respectivamente a 5224 y 17.447. El crecimiento se acentúa en los años siguientes: el número de suscriptores aumenta de 2026 en 1905 a 12664 en 1910–11, y el precio del kilowatt desciende de $0,25 a $0,12.

CAPITULO IX
LAS FINANZAS DEL ESTADO

1) Las rentas del Estado

Durante todo el Siglo XIX y comienzos del Siglo XX se mantuvieron las características del sistema impositivo que fueron señalados en el tomo I de esta obra. Las rentas de aduana eran el pilar fundamental y dentro de ellas el gravamen a las importaciones. La apertura de la economía y las dificultades para imponer y fiscalizar impuestos directos significativos explican este predominio. El Estado se sustentaba con este impuesto indirecto que los comerciantes buscaban trasladar al consumo y que respondía a la estructura del país, a la importancia que siempre tuvo el comercio exterior.

Los otros impuestos de cierta importancia fueron la Contribución Directa, que a partir de 1887 pasa a ser Contribución Inmobiliaria, los impuestos departamentales, la patente de giro y los impuestos internos al consumo a partir de fines de siglo (ver cuadro IX–1).

Existían, especialmente en los primeros años de este siglo, numerosos ingresos de escaso monto. Los más importantes, que podían significar entre el 1 y 2% de las rentas generales, eran el impuesto de Instrucción Pública, Papel Sellado y Timbres. Además de los impuestos, existían tasas, contribución de mejoras y otras rentas como correos y telégrafos, lotería y casinos y contribuciones de organismos como el Banco República.

Ante el déficit presupuestal, en el que tenía una incidencia fundamental el servicio de la deuda, se recurría a la contratación de nuevas deudas para enjugarlo, a impuestos a los sueldos y aún a la rebaja de sueldos y pensiones, como sucedió bajo Latorre y durante la crisis del 90.

CUADRO IX.1
Recursos del Estado
(En miles de pesos)

AÑOS	ADUANA			CONTRIBUCION INMOBILIARIA			PATENTES			IMP.	IMP.		
	TOTAL	IMPORT.	EXPORT.	TOTAL	MDEO.	DEPTOS.	TOTAL	MDEO.	DPTOS.	INTERNOS	MUNICIP.	OTROS	TOTAL
1860	1977			124	31	93	198			0		811	3100
1861	1578			342	56	286	218			0			
1862	2225			324	64	196	217			0		763	3529
1863	1636			222	58	165				0			
1864	1973			130	64	66				0			
1865	2812			141	70	71	160			0			
1866	3612	2860	570	373	94	279	236			0	627	168	5016
1867	4294	3436	654	404	114	290	288			0		295	5281
1868	4224			407	130	277	278			0			
1869	4771			407	215	192	295			0			
1870	4576	3672	690	527	360	167	321			0			
1871	5312	4375	732	395	395	0	256			0		137	6100
1872	7208	5886	1106	330	330	0	317			0		245	8100
1873	7500	6275	1183	764	360	404	449	447	240	0	853	334	9900
1874	6510	5407	1062	835	402	433	465			0	600	290	8700
1875	5000	3900	907	835	415	420	555			0		910	7300
1876	5551	3900	891	1264	625	640	584	339	245	0	672	902	8973
1877	5544	4000	854	1087	487	600	581	335	246	0		1632	8844
1878	5936	4214	1035	1110	477	633	701	362	335	0	990	522	9259
1879	4934	3650	999	1094	402	692	683	359	324	0	693	1335	8739
1880	4340	3225	941	1063	388	675	428	243	185	0	920	903	7654
1881	5000			1023	349	675	612	316	296	0		1977	8612
1882	5500			1113	359	754	629	329	300	0	532	1326	9100

AÑOS	ADUANA			CONTRIBUCION INMOBILIARIA			PATENTES			IMP.	IMP.		
	TOTAL	IMPORT.	EXPORT.	TOTAL	MDEO.	DEPTOS.	TOTAL	MDEO.	DPTOS.	INTERNOS	MUNICIP.	OTROS	TOTAL
1883	7000			1318	394	916	665	349	316	0	577	1440	11000
1884	7750			1501	463	1038	765	356	324	0	670	1341	12027
1885	7730	6385	1302	1713	671	1042	765	400	343	0	852	1640	12700
1886	6800	5786	1060	1825	670	1146	814	439	374	0	1142	1119	11700
1887	8687	7837	851	1815	686	1129	783	431	352	0	747	668	12700
1888	8873	8642	232	1553	645	908	889	534	355	0	846	1539	13700
1889	10800	10727	83	1630	731	899	1181	806	374	0	1247	842	15700
1890	9880	9692	191	1725	774	951	1220	830	390	0	1266	3309	17400
1891	8667	7496	1171	1734	860	874	1001	651	351	182	1197	2119	14900
1892	8615	7450	1165	1773	885	888	939	623	316	262	1069	1342	14000
1893	9003	7755	1248	1731	839	892	855	561	294	417	1162	1232	14400
1894	10276	8837	1440	1821	883	937	857	566	296	410	1063	973	15400
1895	10661	9062	1598	1829	904	925	886	587	308	480	1167	977	16000
1896	10560	9053	1508	1845	867	978	928	611	317	584	1238	1845	17000
1897	9092	7681	1410	1708	860	848	839	592	247	918	1166	1877	15600
1898	10122	8800	1306	1862	834	1028	883	579	304	897	1176	1360	16300
1899	10471	9144	1327	1846	865	981	940	606	334	950	1250	1543	17000
1900	10365	8963	1362	2016	848	1168	941	596	344	1103	1373	2802	18600
1901	10551	8906	1702	1973	841	1132	981	606	374	1206	1411	1778	17900
1902	10460	8412	1730	1995	866	1129	1001	627	374	1426	1421	2297	18600
1903	10910	8821	1861	2068	881	1187	1056	631	425	1443	1503	2320	19300
1904	10130	7448	1885	2023	879	1144	890	599	291	1343	1429	2185	18000
1905	11290	10231	1265	2512	922	1590	1087	633	454	1501	1546	3464	21400
1906	14086	11396	1468	2703	976	1727	1148	656	492	1652	2432	4179	26200
1907	14391	11776	1432	2742	998	1744	1299	746	553	1710	2817	4741	27700
1908	14580	12047	1641	2871	1130	1741	1330	768	561	1838	2513	5368	28500
1909	15043	12249	1816	2950	1227	1723	1436	823	600	1822	2744	5905	29900
1910	16272	13663	1611	3020	1277	1743	1448	841	607	1925	4874	4361	31900

CUADRO IX.1a
Recursos del Estado (En % del total)

AÑOS	ADUANA	CONTRIBUCION INMOBILIARIA	PATENTES	IMPUESTOS INTERNOS	IMPUESTOS MUNICIPAL.	OTROS	TOTAL
1860	63,8	4,0	6,4	0,0	—	25,8	100,0
1862	63,0	9,2	6,2	0,0	—	21,6	100,0
1866	72,0	7,4	4,7	0,0	12,6	3,3	100,0
1873	75,8	7,7	4,5	0,0	8,6	3,4	100,0
1874	74,8	9,6	5,3	0,0	6,9	3,3	100,0
1875	68,5	11,4	7,6	0,0	—	12,5	100,0
1876	61,9	14,1	6,5	0,0	7,4	10,1	100,0
1877	62,7	12,3	6,6	0,0	—	18,5	100,0
1878	64,1	12,0	7,6	0,0	10,7	5,6	100,0
1879	56,5	12,5	7,8	0,0	7,9	15,3	100,0
1880	56,7	13,9	5,6	0,0	12,0	11,8	100,0
1881	58,1	11,9	7,1	0,0	—	23,0	100,0
1882	60,4	12,2	6,9	0,0	5,8	14,6	100,0
1883	63,6	12,0	6,0	0,0	5,2	13,1	100,0
1884	64,4	12,5	6,4	0,0	5,6	11,1	100,0
1885	60,9	13,5	6,0	0,0	6,7	12,9	100,0
1886	58,1	15,6	7,0	0,0	9,8	9,6	100,0
1887	68,4	14,3	6,2	0,0	5,9	5,3	100,0
1888	64,8	11,3	6,5	0,0	6,2	11,2	100,0
1889	68,8	10,4	7,5	0,0	7,9	5,4	100,0
1890	56,8	9,9	7,0	0,0	7,3	19,0	100,0
1891	58,2	11,6	6,7	1,2	8,0	14,2	100,0
1892	61,5	12,7	5,9	1,9	7,6	9,6	100,0
1893	62,5	12,0	5,6	2,9	8,1	8,6	100,0
1894	66,7	11,8	5,5	2,7	6,9	6,3	100,0
1895	66,6	11,4	5,5	3,0	7,3	6,1	100,0
1896	62,1	10,9	5,4	3,4	7,3	10,9	100,0

AÑOS	ADUANA	CONTRIBUCION INMOBILIARIA	PATENTES	IMPUESTOS INTERNOS	IMPUESTOS MUNICIPAL.	OTROS	TOTAL
1897	58,3	10,9	5,4	5,9	7,5	12,0	100,0
1898	62,1	11,4	5,5	5,5	7,2	8,3	100,0
1899	61,6	10,9	5,1	5,6	7,4	9,1	100,0
1900	55,7	10,8	5,5	5,9	7,4	15,1	100,0
1901	58,9	11,0	4,4	6,7	7,9	9,9	100,0
1902	56,2	10,7	5,4	7,7	7,6	12,3	100,0
1903	56,5	10,7	5,5	7,5	7,8	12,0	100,0
1904	56,3	11,2	4,9	7,5	7,9	12,1	100,0
1905	52,8	11,7	5,1	7,0	7,2	16,2	100,0
1906	53,8	10,3	4,4	6,3	9,3	16,0	100,0
1907	52,0	9,9	4,7	6,2	10,2	17,1	100,0
1908	51,2	10,1	4,7	6,4	8,8	18,8	100,0
1909	50,3	9,9	4,8	6,1	9,2	19,7	100,0
1910	51,0	9,5	4,5	6,0	15,3	13,7	100,0

Fuentes Cuadros IX.1 y IX.1.a:
Las fuentes consultadas para la elaboración de este cuadro fueron los informes de A. Vaillant para las Exposiciones de París de 1862 y de Viena de 1873, los Cuadernos de la Direccion de Estadística General y su continuación en los Anuarios Estadísticos a partir de 1884, los Informes de los Ministerios de Hacienda y otros datos suministrados por los Anales de Eduardo Acevedo.
Hasta 1875 inclusive las fuentes dan las rentas de patentes y sellados agregadas. Le atribuimos las patentes un valor igual al 70% de la cifra total que es el promedio del valor correspondiente a los años 1876–78, en los cuales tenemos las cifras globales y las de las patentes. A partir de 1887 la Comisión Directa pasa a llamarse Contribución Inmobiliaria, incluyendo sólo a la propiedad territorial.
Las patentes adicionales de Aduana destinadas a las obras del puerto (Patente Adicional Extraordinaria de Importación del 2,5% entre 1896 y 1900 y Patente Adicional Extraordinaria del 3% sobre la Importacion y de 1% sobre la Exportación desde 1900 en adelante) están incluídos en los impuestos aduaneros.
No calculamos los porcentajes en los años 1861, 1863, 1864, 1865, 1868, 1869 y 1870 porque no disponemos de cifras de rentas totales para esos años o los datos están muy incompletos. Tampoco calculamos los de los años 1867, 1871 y 1872 porque creemos que el total no incluye los impuestos departamentales, por lo que los otros rubros acrecentarían erróneamente sus porcentajes.

Las rentas del Estado se multiplicaron por diez entre 1860 y 1910. Se multiplicaron por algo menos de cinco entre los comienzos del período que se estudia en este tomo (1860–74 promedio 6.215.000) y los últimos años (1906–10 promedio 28.840.000). En 1860 totalizaban la exigua suma de 3 millones; se duplican para 1871; disminuyen con la crisis del 75 y con la liberalización de fines del gobierno de Latorre; vuelven a duplicarse hacia 1884 y recién volverán a hacerlo para 1906 (por la depresión de los 90), para luego aumentar con el crecimiento de la economía y la aparición de las nuevas fuentes de ingreso de que hablamos.

La incidencia de las rentas de Aduana dentro de los recursos del Estado tuvo una tendencia descendente, siendo del 70% promedio entre 1860 y 1874 y del 50% entre 1905 y 1910 (ver cuadro Nro IX.1).

El monto de las rentas de Aduana fue de alrededor de 2 millones de pesos al comienzo de nuestro período, y se duplicó con el auge de la economía en los 60 y los adicionales impuestos para pagar el servicio de la deuda, hasta llegar a $7.500.000 en 1873. Luego inicia su descenso que llega al punto máximo con la crisis del los años 1875 y 1876 y con la reducción de los derechos aduaneros decidida por el gobierno de Latorre en 1879 ($4.340.000 para 1880). La recuperación se hace notoria a partir de 1883 ($7.000.000) hasta 1889 ($10.800.000). Luego de la baja de los años de la crisis del 90, la renta aduanera asciende a algo más de 10 millones y se mantiene estacionaria en esa cifra hasta 1904 (con un descenso en 1897 producto de la guerra). A partir de 1905 aumenta constantemente hasta la Primera Guerra Mundial.

a) Los derechos de Aduana

La Ley Aduanera de 1861, proyectada por el Ministro de Hacienda de Berro, Tomás Villalba era liberal, de acuerdo a las tendencias dominantes en esos años.

La Memoria del Ministro de Hacienda de 1860 sostenía que "la excesiva elevación de los derechos arranca parte de sus utilidades al comercio interno, disminuye los consumos, fomenta el contrabando e impide abaratar la vida, fomentar la producción, atraer al inmigrante". Pero no era posible llegar a la liberalización total, "debemos contentarnos con el establecimiento de derechos moderados, sin aspirar al puerto franco, desde que para reemplazar a la renta de Aduana tendríamos que recurrir a impuestos directos que el país rechazaría" (1). El proteccionismo, sostiene Villalba, no había dado ningún resultado, no teníamos talleres ni artesanos. Eduardo Acevedo se pregunta si era por la legislación misma o por el ambiente revolucionario en que había vivido y seguía viviendo el país. Cabe considerar también la pequeñez del mercado y la ausencia casi total de antecedentes artesanales e industriales.

La voluntad de fomentar el comercio de tránsito que estaba en su apogeo en esos años, fue otra de las motivaciones para la disminución de los derechos de aduana. También influyó la reconstrucción de la economía operada en los años 50 y el orden administrativo, que podían hacer pensar que se podría solventar los gastos del Estado sin recurrir a los tan comunes derechos extraordinarios.

La ley del 22 de junio de 1861 (ver cuadro Nro IX.2), en cuanto a los derechos de importación, establecía la entrada libre de derechos de algunos artículos que eran de interés para el país. Las imprentas y papel para imprimir, libros, instrumentos para la ciencia. Los que eran necesarios para la producción rural: máquinas para la agricultura, los arados perfeccionados, el alambre para cercar, las semillas, el ganado de cría y los reproductores. Las máquinas para la industria y todas las materias primas y combustibles: carbón, madera, plantas, semillas y frutas frescas, sal, potasa, soda, hierro, zinc en láminas, cobre en planchas, estaño, soldadura, hojalata, plomo, azogue, bronce y acero sin labrar, pelo de conejo. Los buques a vapor en piezas para armarse en el país, que eran fundamentales para el desarrollo del comercio de tránsito. Y los frutos del país (cueros, lana, gorduras, etc), para fomentar este comercio, estimulando que los productos de las regiones vecinas salieran por los puertos uruguayos. Finalmente eran libres de introducción el oro, la plata y las piedras preciosas, por la necesidad de estos metales o por la facilidad de su contrabando.

(1) Citado por Eduardo Acevedo, "Anales...", tomo V, p. 291.

CUADRO IX.2
Derechos de importación - (% sobre valor de aforo)

ARTICULOS	1861	1872	1875	1881	1886	1888	1891
DERECHO GENERAL	17	30	30	25	30,5	31	36
Instrum. de estudio cienc.	libre	libre	15	2	6	6	6
Imprentas y papel	libre	libre	15	5	8	8	8
libros rústica	libre	libre	libre	2	6	6	6
libros encuadernados	libre	libre	especif.	5	8	8	8
buques vapor en piezas	libre	libre	libre	libre	libre	libre	libre
productos ganaderos	libre	libre	libre	libre	libre	libre	libre
semillas y plantas	libre	libre	libre	libre	8	8	8
oro y plata	libre	libre	15	libre	libre	libre	libre
arados,máq. p/agricultura	libre	18	libre	5	8	libre	libre
máq. p/industria	libre	18	libre	5	8	libre	libre
mat. prima p/industria	libre	18	libre	5	8	libre	libre
sal	libre	18	libre	2	6	6	6
alambre	libre	18	libre	5	8	libre	libre
carbón de piedra	libre	15	libre	2	6	6	6
colorantes,ácidos	12	25	libre	5	8	8	8
envases vacios	no fig.	no fig.	libre	5	8	libre	libre
maderas en bruto	libre	18	libre	15	20	20	26
metales para industria	libre	18	libre	15	20	20	26
máq.de cocer	no fig.	no fig.	15	5	8	libre	libre
alhaj. sedas, relojes bols.	8	25	45	5	8	8	8
ladrillos, baldosas	12	25	45	15	20	20	26
yerba	20	33	33	no fig.	no fig.	no fig.	especif.
comestibles en gral.	22	35	35	no fig.	no fig.	31	36

ARTICULOS	1861	1872	1875	1881	1886	1888	1891
conservas	no fig.	no fig.	no fig.	37	51	51	especif.
tabaco en rama	22	35	35	no fig.	41	especif.	especif.
cigarros y cigarrillos	24	37	57	37	51	especif.	especif.
drogas	24	37	no fig.	37	47	51	56
vino en cascos	24	37	47	37	47	especif.	especif.
bebidas alcohólicas	24	37	57	37	51	especif.	especif.
muebles,carruajes	24	37	47	37	47	51	56
puertas,vent., herrajes	24	37	47	no fig.	no fig.	no fig.	no fig.
fideos, gall., almidón	24	37	57	37	43	44	49
velas	24	37	57	37	43	44	49
jabón y perfumería	24	37	57	37	51	51	56
bolsas vacias	no fig.	no fig.	40	no fig.	no fig.	no fig.	no fig.
manteca,jamones	no fig.	no fig.	40	37	51	51	especif.
suela para calzado	no fig.	no fig.	40	37	43	44	49
calzado en general	no fig.	no fig.	50	37	47	51	56
sombreros	no fig.	no fig.	40	37	47	51	56
ropas hecha	no fig.	no fig.	50	37	47	51	56
tejidos de algodón	no fig.	no fig.	no fig.	25	31	31	especif.
paños y tej.en gral	no fig.	no fig.	no fig.	no fig.	no fig.	31	especif.
fósforos	12	25	45	37	43	especif.	especif.
cajas fósforos vacías	no fig.	no fig.	no fig.	no fig.	8	20	25
fósforo en canutos	no fig.	no fig.	no fig.	5	8	6	6
hilo algodón p.fósf.	no fig.	no fig.	no fig.	no fig.	no fig.	libre	libre

Fuente: M. Alonso Criado: "Colección Legislativa".

El derecho general, para todos los artículos no mencionados en la ley, era del 15%.

El derecho más bajo, del 6%, lo pagarían aquellos artículos que por su alto valor y poco volumen eran fáciles de contrabandear: oro y plata manufacturada o labrada, relojes de bolsillo, telas de seda lisas o bordadas, galones, guantes, medias y mantillas de seda, encajes, hilo, lana y seda para coser o bordar, y productos muy necesarios como las herramientas, las piezas de madera y la madera cepillada, etc.

El 10% se aplicaba a productos necesarios en la construcción (resinas, aguarrás, salitre, ácido sulfúrico, vitriolo, baldosas, ladrillos, pizarras) y a los fósforos.

A continuación, y ya por encima del derecho general, figuraban los artículos de mayor consumo popular: la yerba pagaba un 18% y 20% el azúcar, aceite de oliva, sal de mesa, los comestibles en general y el tabaco en rama.

El derecho más alto era del 22%, en lugar del 35% de la anterior ley, y lo pagaban los considerados vicios, el vino y todas las bebidas alcohólicas, los cigarros y los naipes, y los artículos que empezaban a producirse en el país: muebles, puertas, ventanas, rejas y herrajes, fideos, el jabón igual al que se fabricaba en el país y las velas de sebo. También lo pagaban los carruajes, la cristalería y la carne conservada.

El trigo, el maíz y la harina continuaban pagando derechos específicos, situación que se mantiene en las leyes posteriores. El trigo 2 pesos y el maíz 1,2 por fanega. La harina pagaba un derecho móvil entre el 15% y el 65% en proporción inversa del valor del trigo en plaza.

Seguía vigente el adicional del 2% con destino a la Deuda Fundada (incluido en el Cuadro IX.2).

La exportación y el tránsito se declaraban libres de derechos, pero se mantenía el adicional del 4% para el pago de la Deuda Fundada que gravaba a los frutos del país, inclusive a los que salieran por la frontera de Brasil. Sólo estaban exceptuados los productos de tránsito, las harinas y las carnes.

Compitiendo en el tránsito con los puertos argentinos, el trasbordo, el reembarco y el tránsito para puertos extranjeros eran

libres, aún del almacenaje, cuando los artículos no estuvieran más de un año en los depósitos (2).

Este intento de mantener bajos los impuestos aduaneros duró muy poco. La Aduana era el principal recurso para solventar los gastos del Estado. El recurso adoptado ante el endeudamiento era aprobar derechos adicionales para financiar el servicio de la deuda, lo que desvirtuó las tarifas iniciales. Para 1872 los derechos establecidos por la ley de 1861 estaban incrementados por los adicionales en 15% para las importaciones, 8% las exportaciones y 2% la exportación de carnes (3). El derecho general se había elevado al 30% con los adicionales, el impuesto de los artículos más gravados se elevaba a 37% y los arados, máquinas y materias primas para la industria estaban gravados en un 18%.

En 1875, las necesidades del erario y la creciente conciencia sobre la necesidad de proteger el desarrollo de industrias en el país van a originar las aprobación de las leyes proteccionistas del gobierno de Pedro Varela.

En la ley del 6 de agosto de 1875, propuesta por el Ministro de Hacienda Isaac de Tezanos, se crean un conjunto de impuestos destinados a la extinción del papel moneda. La ley establecía impuestos permanentes a la importación y a los intereses de las deudas internas, e impuestos por una sola vez a las propiedades

(2) M. Alonso Criado: "Colección legislativa". 1861.

(3) Al adicional de 2% a las importaciones y 4% a las exportaciones con destino a la Deuda fundada se agregaron los siguientes adicionales: el 14 de noviembre de 1863 se estableció para el pago de la Deuda Interna un adicional de 3% sobre las importaciones, aún de muchos artículos libres de derechos como las máquinas, arados y todas las materias primas exoneradas en la ley del 61; y un adicional de 2% a las exportaciones.
El 29 de abril de 1867 se suprime el adicional del 3% al carbón de piedra.
El 24 de noviembre de 1869 se establece un adicional del 5% a la madera, carbón, alambre para cercar y la lista de metales en bruto y un 4% los artículos que pagaban 6% en la ley de Aduana de 1861.
El 18 de agosto de 1868 se establece un adicional del 2% a la importación destinado al Empréstito Comercial.
El 15 de setiembre de 1870 se agrega un adicional del 4% a la importación para la deuda Empréstito Platense.
El 17 de junio de 1871 se aprueba otro adicional, de 4% a la importación para el Empréstito Extraordinario y 2% a la Exportación para la Deuda Extraordinaria.
Fuente: M. Alonso Criado, op. cit..

en Montevideo (este impuesto era progresivo, aumentaba en la medida que aumentaba el valor de la propiedad), a las propiedades en los departamentos, a los profesionales, casas de cambio, prestamistas, mercachifles, billares, etc.

La parte referente a los impuestos a la importación configuraba una verdadera ley proteccionista, que meses después es sustituída por la ley de Andrés Lamas, más ordenada y más explícita en sus fines pero con similar contenido proteccionista. Decía en sus fundamentos la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes: "El recargo de derechos...obedece al sistema proteccionista y consulta al adelanto y progreso de las industrias ya creadas en el país y de otras que pueden fomentarse al amparo de la nueva tarifa, independientemente de aumentar el producto de nuestra renta en $600.000 al año, aproximadamente". Agrega que la introducción de artículos confeccionados en 1872 (zapatos, ropa y bolsas), sumó cerca de 3 millones de piezas cosidas."La mitad de esa costura ocuparía a 20.000 personas durante todo el año" (4).

La ley del 6 de agosto se reitera en lo que tiene que ver con los derechos de Aduana en la ley del 22 de octubre, por lo que no la tratamos aquí. Sólo anotamos que manifestaba especial protección hacia la industria saladeril, las fábricas de conservas y la industria de confección de ropa (exoneraba la introducción de las máquinas de coser).

En la ley del 22 de octubre de 1875 el producido de los impuestos adicionales que se creaban se dedicaba al rescate de los billetes de la emisión que el gobierno tomó a su cargo.

Declaraba libres de derechos de importación y adicionales los arados y máquinas para la agricultura, plantas y semillas para sembrar, el alambre para cercar, las máquinas a vapor, corteza y palo para curtiduría, bejuco para esterilla, lúpulo para cervecerías, palo para sombreros, sal, hojalata, soldadura y estaño, una lista de sustancias necesarias para la industria, las botellas y envases vacíos y "en general toda materia prima y sustancia únicamente útil para la industria nacional".

(4) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 32, julio de 1875.

Pagaban 15% sin adicionales los instrumentos de cirugía, las máquinas de coser, prensas tipográficas y litográficas y sus accesorios.

Pagaban 10% además de los derechos ordinarios y adicionales las manufacturas de hojalatería, broncería, zinc y herrería, los muebles, carruajes, alfombras, los productos de perfumería y el vino en casco (vino común), que totalizaban un derecho del 47%. También las bolsas de arpillera y lona, los sombreros, suelas para calzado y la grasa de cerdo y manteca, que pasaban a pagar 40%.

El mayor impuesto, 20% más los derechos ordinarios y adicionales, se aplicaba a diversos artículos. Por un lado a los productos tradicionalmente más gravados les elevaba el impuesto al 57%: las bebidas alcohólicas (que incluía tanto a los licores como a la cerveza), los vinos embotellados o en casco de tamaño pequeño, los cigarros y cigarrillos, naipes, billares. Por otro, artículos cuya producción se protegía o se deseaba alentar: velas, fideos, galletas (57%), farináceas y aguas de soda (55%), ropa hecha y calzado de toda clase (50%), fósforos, ladrillos, baldosas (45%), toda clase de artículos de madera, mármol o hierro preparados para la construcción (47%). También se grava fuertemente aquellos productos que hasta ese momento tenían derechos bajos debido a su fácil contrabando: oro y plata labrada, relojes de bolsillo de oro, galones, etc. Las leyes proteccionistas posteriores volverán a gravar menos estos artículos.

El trigo, el maíz, la harina y los libros impresos encuadernados tenían derechos específicos. Se protegía a la industria gráfica con un recargo del 90% a los papeles impresos sobre lo que pagaba el papel de escribir.

No se establecía adicional sobre el derecho general ni sobre los comestibles y el tabaco en rama. Estos productos de consumo general los primeros y materia prima el segundo, quedaban con un derecho de entre 30% y 35%, similar al de los tejidos y sensiblemente inferior del que gravaba a aquellos cuya producción se quería estimular y a aquellos considerados suntuarios.

El gobierno de Latorre llevó adelante un plan deflacionista que implicaba la reducción del gasto, la baja de los precios y de los sueldos y el estímulo de la exportación: esta política confluyó en la reducción de los derechos de Aduana resuelta el 1ro de se-

tiembre de 1879. Los derechos de importación se reducían al 50% de los vigentes (con excepción de los artículos que pagaban 5%), y los derechos de exportación podían reducirse en un 75%. La recientemente fundada Liga Industrial elevó una nota al Gobierno señalando que la reducción del 50% del derecho de importación significaba un golpe de muerte para la industria nacional.

La disminución de los derechos de importación tuvo corta vida. Las necesidades fiscales en forma principal y también las presiones de algunas industrias que se estaban desarrollando, lleva a su paulatino crecimiento. En 1881 eran comparables a las tarifas anteriores a la ley de 1875, y en 1886 comenzaban a superar a las establecidas en ésta (ver cuadro IX–2).

El 26 de julio de 1880, durante el gobierno de Vidal, y con el objetivo de obtener un millón más de la Aduana, se modifican los derechos. Se volvía a exceptuar a los alambres y postes para cercos, se eleva a 25% el derecho a los comestibles, al tabaco en rama y artículos de ferretería, mercería, etc., y al 37% el de los vinos y bebidas alcohólicas de cualquier clase y en cualquier envase, fideos, almidón, tabaco picado, cigarros y cigarrillos, calzado de toda clase, sombreros, ropa hecha, fósforos, velas de estearina, perfumería, muebles, carruajes, arreos, conservas, quesos, manteca, jamones, carnes conservadas. Estos últimos artículos pagaban con la reducción de 1879 entre 20 y 28,5%.

El 26 de marzo de 1881, también bajo el gobierno de Vidal, se aprueba una nueva ley sobre derechos de importación, donde se integraban los aumentos establecidos un año antes. El derecho general se elevaba al 25% (igual al que cobraba la Aduana de Buenos Aires).

Se establecía el 5% a los postes y alambre para cercar, arados, máquinas, libros, papel, imprentas, ácidos y colorantes para la industria, máquinas de coser, envases vacíos y, en especial protección a las fábricas de fósforos, al fósforo en canutos y a las cajitas vacías. También 5% a los artículos valiosos de fácil contrabando como alhajas, relojes de bolsillo, volviendo al criterio aduanero anterior a la ley del 75.

Se aumentaba al 15% el gravamen a las materias primas para la industria, como la madera en bruto y diversos metales en barra o en chapa.

Durante el gobierno de Santos se aprueban en 1882 y 1885 nuevos adicionales a la importación y en 1886 una ley sobre derechos de importación que derogaba a la ley de 1881 y a los adicionales establecidos posteriormente.

El 21 de junio de 1882 se establece un adicional a la exportación de 2% y 1/2% a las carnes, lo que llevaba el impuesto a 4% y 1%, respectivamente. El impuesto a las carnes queda abolido el 24 de setiembre de 1883. El 15 de noviembre de 1884 se reduce a 6% el derecho a la exportación de lana, y el 9 de junio de 1885 al 6% el derecho a la exportación de cueros. Ante el estancamiento ganadero, el 30 de enero de 1888 se suprimen los derechos de exportación (tal como se había resuelto ya en Argentina), salvo para el ganado en pié, la piedra y la arena. El 4 de octubre 1890, a causa de la crisis se restablece el impuesto a las exportaciones, estableciéndose derechos específicos tomando como base 5% ad valorem.

La ley del 15 de julio de 1886 elevaba el derecho prácticamente de todos los artículos respecto a la ley del 81, llevando el derecho general al 30,5%.

El derecho a los artículos más gravados (bebidas alcohólicas, cigarrillos, jabones, conservas, etc) se elevaba al 51%. Para vinos, calzado de toda clase, ropa hecha, sombreros, muebles, etc, al 47%. Las galletitas, almidón, fideos, velas, fósforos y suelas curtidas el 43% y 41% el tabaco. Los tejidos de puro algodón pagaban el 31%.

Las maderas en bruto y los metales para la industria, y el alquitrán, arpillera, baldosas, etc, se gravaban en 20%.

Se elevaba a 8% el derecho de los postes y alambre, las máquinas y demás artículos, que estaban gravados en la ley anterior con el 5%.

Pagaban 6%: libros impresos en rústica, mapas y aparatos destinados al estudio de la ciencia, el carbón mineral, la sal marina y las piedras preciosas sueltas.

Con la ley aduanera de 1888 el proteccionismo se hace más explícito como en las leyes de 1875, política que permanecerá vigente durante largo tiempo. Sancionada el 5 de enero de 1888 durante el gobierno de Tajes, se planteó dos propósitos, ambos señalados por el Informe de la Comisión de Hacienda de Representantes redactado por Domingo Lamas, por un lado acentuar

el proteccionismo industrial y por otro aumentar el producido de la Aduana. Reforma el sistema de fijación del impuesto reemplazando los derechos ad valorem por derechos específicos. Los derechos ad valorem tendían a disminuir el rendimiento del impuesto debido al abaratamiento de los productos o la disminución de los aforos. "Cuando el impuesto se cobra a tanto por kilo, por litro o por metro, no importa que el artículo suba o baje de precio, puesto que el consumidor sigue pagando lo mismo" (5).

La Comisión había analizado cuales eran los productos de mayor rendimiento fiscal, elaborando una lista de doce artículos que producían las 2/3 partes de la renta de importación. Estos eran los vinos y demás bebidas alcohólicas, el tabaco en todas sus formas, los tejidos, el azúcar, la yerba, el arroz, los aceites, la madera y el hierro. En general fue sobre estos artículos que se establecieron derechos específicos.

La ley establecía un derecho general del 31%. Incorporaba a la lista de artículos libres de derechos el alambre y los postes para cercar, los arados y las máquinas para la agricultura y la industria, las máquinas de coser, las materias primas para la industria como soda, lúpulo, potasa y clorato de potasa, azufre, dinamita, cáscara para curtir, madera para aserrín, cáñamo en rama, bejuco para esterillas, pelo para fabricación de sombreros, hilo de algodón para fósforos, los barriles y cajones desarmados y las botellas y damajuanas vacías.

Seguían pagando 6% los libros en rústica, los materiales para el estudio de las ciencias, la sal y el carbón mineral, y 8% los libros encuadernados, imprentas, tinta y papel, los ácidos y materias tintóreas, la yerba en hoja sin ninguna preparación, el fósforo en canutos y las alhajas y relojes de oro y plata.

También continuaban pagando 20% las maderas en bruto, los metales en barra o chapa y las baldosas y se agregaba las cajas de fósforos vacías.

Llevaba a 44% el impuesto a galletitas, fideos, chocolate, velas, suelas y pieles curtidas, y a 48% el del calzado de todas clases, ropa hecha, sombreros, muebles, carruajes, arneses, drogas y papeles impresos.

(5) Citado por Eduardo Acevedo, "Anales...", tomo IV, p. 445.

Permanecían con el derecho más alto, del 51%, los productos de perfumería, quesos, manteca, jamones, conservas y carne conservada.

Se establecían derechos específicos a las bebidas alcohólicas y vinos, tabaco picado y en hoja, cigarros, azúcares refinados y no refinados, arroz descortezado y con cáscara, licores y jarabes, kerosene, aceite de oliva y de linaza, cerveza, sidra, fósforos, estearina en panes, naipes y almidón. El 18 de enero de 1889 se establecían derechos específicos a otros productos y se los aumentaba: condimentos, fruta seca, cacao, café, conservas, dulces, fideos, hierro, jabón, manteca, papel, velas, yerba, tejidos. Se resuelve además que la Dirección General de Aduanas someterá anualmente a la aprobación del gobierno el derecho específico que corresponde a cada mercadería que sea susceptible de esa reforma tomando por base el aforo y los derechos vigentes. Se incluyen dos industriales en la comisión de aforos.

Después de la Ley de 1888 se tiende a aumentar la lista de productos sometidos a derechos específicos y se aprueban disposiciones de carácter casuístico referidas a industrias en los comienzos de su implantación en el país, concediendo exoneración de impuestos y, en algún caso, subsidios. Hasta 1912 no hay una ley general. Se establecen adicionales en razón de las necesidades fiscales del Estado.

El 4 de octubre de 1890 se establece un adicional de importación de 5% sobre el derecho general y sobre los artículos que pagaban derechos más altos (quedaban exceptuados los que no pagaban derechos y los que pagaban 6% y 8%) y un adicional de exportación en forma de derechos específicos a la lana, los cueros lanares, las grasas y los cueros vacunos.

En 1891, en el marco del proteccionismo agrícola de la administración de Herrera y Obes, se establecen derechos específicos al maíz, trigo, harina y forrajes, que vuelven prohibitiva su importación. En el mismo año se aumentan los aforos de algunos productos competitivos con la industria (licores, vinos artificiales, cerveza, tabacos, fósforos, azúcares, quesos). Este aumento es mayor que los impuestos internos establecidos el mismo día a la cerveza, licores, vinos artificiales y fósforos.

En 1893 fueron elevados los derechos a los impresos y a las cajas de fósforos para estimular a la industria nacional y se bajó

del 25 al 10% el impuesto a la arpillera en piezas para estimular la fabricación de bolsas. Pero volvió a gravarse el alambre de cercar, la máquinas para la agricultura y para la industria y algunas materias primas.

En enero de 1896, durante el gobierno de Idiarte Borda, se estableció una patente adicional de importación de 2,5%, destinada a las obras de construcción del puerto de Montevideo. También se restablecían derechos que iban desde 5 a 25% sobre artículos que estaban exentos en la ley de 1888, como los arados, las máquinas y los envases.

En 1899, durante el gobierno de J.L. Cuestas, la patente adicional de importación destinada a la construcción del puerto se eleva al 3% y se aprueba una patente adicional de exportación del 1% afectada al mismo destino.

Señala Eduardo Acevedo que los derechos aduaneros excedían a los argentinos en renglones de gran consumo y ajenos a la actividad industrial, poniendo como ejemplo el caso de los tejidos que pagaban mayor impuesto en el Uruguay, mientras que el impuesto a las camisas era mucho mayor en la aduana argentina. El derecho general en Buenos Aires era del 25% y en la aduana uruguaya del 38,5%, con el agravante que mientras sus tarifas se renovaban anualmente teniendo en cuenta la baja de los precios producto de la competencia y de los avances de la industria, las tarifas uruguayas habían quedado fijadas por ley desde 1888 (6).

En 1898 el gobierno de Cuestas nombró una comisión encargada del estudio de las leyes y de las tarifas de Aduana, la que elaboró un proyecto de reglamento del movimiento administrativo aduanero y un proyecto de tarifas de avalúos en el que había colaborado comisiones de industriales y comerciantes. El proyecto fue presentado en 1900 y reformulado durante doce largos años sin que fuera aprobado. En 1906 se nombró una segunda comisión revisora, en consideración de que "la tarifa de avalúos que está vigente desde hace más de 20 años requiere una revisión tanto de los aforos como de la nomenclatura de las mercaderías importadas, y de que este arancel al comprender los artículos importados a los precios de depósito haría necesaria una nueva ley de Aduana para compensar la rebaja que la nueva tarifa pueda producir en la renta y conciliar las exigencias legítimas del trabajo nacional con el abaratamiento del consumo" (7).

(6) Eduardo Acevedo, "Anales...", tomo V, pág. 73.

b) La Contribución Directa

Fue notoria la resistencia de los propietarios al pago de la Contribución Directa, especialmente en el medio rural. El impuesto a la tierra y al ganado tenía un incidencia débil por la evasión, puesto que parte de las tierras, algunas de ellas de origen fiscal, y del ganado no se declaraban, y también por los muy bajos aforos en relación a los precios (8). Se calculaba que el valor real de las propiedades y del ganado era entre el doble y el triple de lo que se establecía para el pago. José L.Terra, Ministro de Hacienda en 1885, sostenía que de los 8 millones de cabezas de ganado vacuno sólo se pagaba por 5 millones (9).

Por otra parte, la debilidad organizativa del Estado (que obligó al comienzo a sacar a remate el cobro del impuesto) y la resistencia de los que apropiaban tierras fiscales a la realización del catastro nacional, explica la escasa incidencia del impuesto.

Diferentes gobiernos (Berro, Idiarte Borda, Cuestas, Batlle), plantearon el aumento de la tasa a aplicar y la revisión de los aforos y chocaron con la resistencia de los propietarios.

La ley de Contribución Directa de 1857, que rigió 3 años, gravaba los capitales en 2 por mil. En 1860, aunque la propuesta de un aumento mayor por parte del gobierno es desestimada, se resuelve elevar la cuota, los ganados pagarían 6 por mil, y los campos, fincas y capitales en giro 3 por mil. El producto se destinaba integramente a los gastos departamentales. En los años siguientes se fija en 4 por mil tanto para ganado como propiedades y capital en giro.

(7) M. Alonso Criado, op. cit., 6 de junio de 1906.

(8) Vaillant sostenía que "se halla demostrado que hay en el departamento de la Capital 9 leguas cuadradas de terrenos y en los departamentos de campaña 1863 leguas de campo que no pagan Contribución Directa, cuyas 1872 leguas de tierras pueden considerarse, en su mayor parte, como tierras fiscales que formarán algún día una nueva fuente de recursos para la Nación". Cuaderno Nro. VIII de la Dirección de Estadística General, p.6.

(9) Cit. por José Rilla: "La mala cara del reformismo". Montevideo, 1993, p.14.

En 1867 se rebaja a 3 por mil para capitales y fincas urbanas. En 1870 se fija en 4 por mil para propiedad urbana, tierras de labranza y capitales de giro y 4,5 para tierras de pastoreo y ganado.

En 1871 y 1872, debido a los estragos de la guerra civil, se exonera del impuesto a la mayor parte de los departamentos. En 1875 el gobierno de Varela elevó a 6 por mil la Contribución de las propiedades urbanas, capitales de giro, ganados y campos de pastoreo sin cercar, fijó en 5 por mil la de las tierras de labranza y en 4 por mil la de los campos de pastoreo cercados, con plantaciones de forraje o de bosques, o con irrigación artificial. La suba del impuesto en 2 por mil estaba destinada a la amortización de los billetes de curso forzoso y se proponía estimular el progreso rural.

Durante la dictadura de Latorre se rebaja en 20% el aforo de las propiedades urbanas y rurales en atención a la baja de su precio.

La ley de 1886 fija la Contribución en 6,5 por mil para campos de pastoreo, ganado, propiedades urbanas, capitales de giro y artículos de importación, y en 4 por mil en la Capital y 4,5 en la campaña para terrenos sin edificar, campos de pastoreo con cultivo de forrajes y campos sembrados.

Los aforos eran muy bajos. Para 1880 el aforo de los campos de pastoreo oscilaba entre 6000 y 9000 pesos la suerte, cuando su precio promedio era $ 12.700 (10), y el aforo del ganado era de $ 3,5 para el de cría y de 0,30 los ovinos (sus precios eran 7 y 1 peso respectivamente).

La recaudación por Contribución Directa fue en el período 1860–1874 de 382.000 pesos promedio (y 7.6% promedio del total de las rentas estatales), tendiendo a crecer en los períodos de paz y orden administrativo y a disminuir en los períodos de desorden y guerra civil (Ver cuadro Nro IX.1).

En el período 1875–89 la recaudación promedio fue $1.445.000 (12,7% del total de las rentas), con una tendencia de lento crecimiento producto del orden administrativo.

En 1887 pasa a denominarse Contribución Inmobiliaria ya que grava sólo las tierras y las construcciones. Las tasas fijadas eran de

(10) Barrán y Nahum: "Historia rural ...". Apéndice documental del tomo I, p. 319.

6,5 por mil para campos de pastoreo y fincas urbanas. y de 5,5 para terrenos sin edificar y campos sembrados o con forrajes.

En 1888 fueron exoneradas las construcciones rurales, estableciéndose la cuota uniforme del 5,5 por mil. Recordemos que en este mismo año se exoneran a las exportaciones del derecho de aduana.

La ley de Contribución inmobiliaria de 1890–1 recargaba en 50% el impuesto a las tierras suburbanas cuando se dedicaban al pastoreo. La propiedad rural quedaba distribuida en 7 zonas con aforos que oscilaban entre 5$ la hectárea en Rocha y 13 en Canelones (los precios de la tierra se calculan en $ 9,72 y $ 34,20 respectivamente) (11). En 1896 se uniformiza el impuesto en 6,5 por mil.

La recaudación por Contribución Inmobiliaria permanece estancada a pesar del fuerte crecimiento de los precios de la tierra, especialmente en Montevideo antes de la crisis de 1890 y también en la campaña en los años siguientes a la recuperación de la crisis. A partir de la ley de 1899 y especialmente durante los dos gobiernos de Batlle y Ordoñez, se reacciona ante esta situación, aumentándose sucesivamente las zonas para la fijación del aforo hasta llegarse, una vez finalizado el Catastro de la propiedad territorial de todo el país en 1916, al aforo individual de la propiedad.

En 1899 el gobierno de Cuestas presentó un proyecto de ley, obra del Ministro de Hacienda Juan Campisteguy, donde se criticaba la gran distancia existente entre los aforos y el precio de la tierra, y se proponía el aforo individual de las propiedades, tal como se aplicaba en Montevideo. Se argumentaba que los propietarios rurales que eran los que más se beneficiaban con la pacificación y con las obras públicas, debían contribuir en una medida mayor a sustentarlas. La propuesta no fue aceptada por el Poder Legislativo que aprobó en cambio la multiplicación de las zonas de avalúo (de 16 a 66). Por la nueva ley cada departamento se dividía en numerosas fracciones, dentro de cada fracción las tierras tenían el mismo aforo por hectárea. La recaudación promedio de los años 1900–05 aumentó en 20% con respecto al promedio de los años 90.

(11) Barrán y Nahum: "Historia rural ...", tomo II, p. 637.

En 1906 se organizó la Oficina Nacional de Catastro y Avalúos la que determinaría el número de propiedades y el área de cada zona para el cálculo de la Contribución Inmobiliaria. En el mismo año se inició el registro de la propiedad inmobiliaria de Montevideo. Al año siguiente se conocieron los datos de la 7ma Sección; el 20% de la propiedades no habían pagado hasta ese momento impuesto.

La Oficina de Avalúos practicó la tasación de las propiedades sobre la base de los promedios de los registros de ventas y arrendamientos entre 1900 y 1905. El avalúo territorial de la campaña, en el que se estaba trabajando desde 1903 de acuerdo al plan trazado por los ministros de Fomento José Serrato y de Hacienda Martín.C. Martínez, concluyó en 1906 dando un total para los 18 departamentos de 301 millones. Sin embargo la tasación oficial para todo el país era hasta ese momento de 390 millones (12).

El aforo de la hectárea era de 47 pesos en Canelones, 31,1 en Soriano, 19,8 en Durazno, 14,7 en Salto, 7,8 en Rocha, 9,5 en Cerro Largo (13). De acuerdo a estos valores debía fijarse la contribución de ese año, cuya ley aumentaba además, el número de zonas rurales para el aforo.

La comisión de Hacienda observaba que los aforos en la campaña no había seguido el ascenso del valor de la propiedad rural que se había producido en los años 90. En 1886, decía la Comisión, empezó la valorización de la propiedad territorial de Montevideo y entretanto era la campaña la que estaba más recargada; en 1890 descendía el valor en Montevideo y se mantenía en la campaña y sin embargo el producto del impuesto seguía el movimiento inverso. En 1897 el valor de los campos se duplicaba y triplicaba y el de la tierra en Montevideo permanecía estacionario y el impuesto no reflejó este movimiento (en el quinquenio 1882–86 Montevideo pagaba la tercera parte de la contribución nacional, en 1893–97 pagaba la mitad).

(12) Eduardo Acevedo, "Anales...", tomo V, p. 341.

(13) De acuerdo a Barrán y Nahum: "Historia rural ...", tomo VI, pág. 429, los precios entre 1906–10 eran: $ 72,84 en Canelones, $ 58,82 en Soriano, $ 32,81 en Durazno, $ 23,80 en Salto, $ 20,90 en Rocha y $ 19,66 en Cerro Largo.

Como consecuencia de los nuevos avalúos la recaudación de los años 1906–11 creció en 38% con respecto al promedio de 1900–05.

De acuerdo a las planillas de la Contribución Inmobiliaria el valor de lo declarado para Montevideo en 1910 (205 millones) era casi el doble de lo declarado para 1885 (106 millones).

c) La patente de giro

La patente de giro, que gravaba diferentes actividades económicas, siguió teniendo un monto muy moderado, característica que se fue acentuando en la medida que la economía del país se volvía más compleja. Era un impuesto muy desigual pues se aplicaba en categorías globales que tenían poco en cuenta el capital de cada contribuyente. A partir de la década 70 se introduce la patente proporcional que va sustituyendo en muchas actividades a la patente global, y que se graduaba según la actividad del establecimiento, frecuentemente en relación a su capital.

Tuvo relativa importancia dentro de las rentas estatales, entre un 6 y un 7% hasta comienzos de la década 90, cayendo luego a alrededor del 5% frente a la importancia relativa de otros impuestos.

En 1863 la ley estableció 13 categorías, de $5 hasta $300. La categoría más alta la pagaban los bancos, le seguían los saladeros con $100 y las casas importadoras con $80.

En 1878 se establecen 16 categorías, desde $6 a 2000, que correspondía a los bancos emisores. $600 pagaban los mercachifles, $500 los bancos de depósitos, las tiendas y joyerías de primera clase, las empresas de gas y de tranvías, $400 los hoteles de lujo y plazas de toros, $300 las joyerías y casas importadoras, $200 los molinos a vapor, los saladeros y las casas de cambio.

Desde 1879 aparecen las patentes proporcionales, en general en relación al capital. En 1888 la ley separaba las patentes fijas de las proporcionales. Las patentes fijas se aplicaban a bancos, vendedores ambulantes, casas de bailes, despacho de bebidas, etc. Las proporcionales se graduaban según la fuerza motriz, el alquiler, tonelaje, cantidad de ambientes, capital en existencias, capital movilizado el año anterior, y se aplicaba a almacenes, tiendas, cigarrerías, talleres, embarcaciones, hoteles, etc.

La tendencia en los años siguientes fue a aumentar las actividades gravadas con patentes proporcionales, pues permitía una mejor aplicación del impuesto de acuerdo a la dimensión de la actividad gravada. En la ley de 1893–94 el sector de saladeros y otras fábricas de carnes, casas exportadoras e importadoras pasan a pagar patente proporcional. Los bancos pagaban un adicional sobre sus capitales, por lo que antes pagaban en la contribución directa.

En la ley de 1906 el monto de las patentes seguía siendo el mismo, pero con propósitos moralizadores el gobierno de Batlle agrega para las casas de juego tarifas de 18.000, 30.000 y hasta 50.000 pesos.

Se hace evidente el escaso monto de las recaudaciones en relación a la actividad económica de la época. En 1909 se estudiaron medidas para mejorar la elasticidad del gravamen como la realización de un censo industrial y comercial, la eliminación de las patentes globales y gravámenes a los beneficios líquidos en los grandes establecimientos.

d) Los impuestos municipales:

Los impuestos municipales se componían de un conjunto de pequeños impuestos: abasto y tablada, rodados, mercados, alumbrado y serenos, etc. La resolución que establecía que la Contribución Directa fuera un recurso departamental rara vez se cumplió y finalmente se le dedicó un porcentaje de ella a cada departamento.

La recaudación fue muy exigua en los comienzos del período. Entre 1889 y 1898 fluctúan alrededor de 1,1 millones de pesos y 1,2 millones. A comienzo de siglo, en razón de la política de descentralización del batllismo, experimentan un rápido crecimiento, llegando a una cifra máxima para 1910 de 4,8 millones de pesos.

e) Los impuestos internos

Con el fin de aumentar la recaudación fiscal y disminuir el margen que los artículos extranjeros debían vencer para competir, se crearon en 1891 los impuestos internos al consumo, que gravaban en un comienzo a tres productos que se fabricaban en el país, el alcohol, los fósforos y la cerveza. Por razones proteccionistas el impuesto era mayor cuando los productos eran importados. En 1896 se extiende a tabacos y cigarrillos y a partir de 1900 a los azúcares, vinos y bebidas alcohólicas importadas y a los aguardientes y vinos de más de 13 grados nacionales.

A partir de 1897 el impuesto cobra importancia, superando en recaudación a las patentes de giro. Desde esta fecha hasta 1910 su participación promedio es del 6,4%.

En 1907 se crea la Dirección General de Impuestos Internos, segregándola de la Dirección General de Impuestos Directos.

2) Los gastos de Estado

Es posible estudiar a través de los presupuestos los sucesivos avances en la organización del Estado. El proceso no es lineal. Luego del esfuerzo organizativo del gobierno de Berro, el desorden y las penurias financieras provocadas por las guerras civiles y los conflictos internacionales hacen retroceder la organización estatal. Los gobiernos libraban órdenes de pago por fuera del presupuesto, especialmente en épocas de guerra, y en la medida que los gastos superaban a los ingresos se recurría a un mayor endeudamiento que con el tiempo se consolidaba. No obstante, desde la mitad de la década 90 la administración mejoró, de modo que aunque se aumentaron notablemente los servicios, subvenciones e inversiones, se logra cierto equilibrio, produciéndose a comienzos del Siglo XX superávit.

Progresivamente aumenta el personal administrativo y ya con Berro los impuestos son cobrados por el Estado en lugar de arrendarlos o rematarlos como sucedía con frecuencia en los años anteriores. Pero continúa en gran parte de nuestro período el atraso en el pago a los funcionarios. Los déficit presupuestales dan origen a un creciente endeudamiento (subvenciones, obras públicas, guerras civiles, especulación en especial etre 1883 y 1890, etc.).

El servicio de la deuda y, en menor medida las pasividades, tuvieron un peso fundamental en la carga presupuestal. Por esta razón se analiza la estructura del gasto total que incluye esas obligaciones en el cuadro Nro. IX.3 y la estructura de servicios del Estado (sin obligaciones de la nación) en el cuadro Nro. IX.4 (14).

(14) En todos los cuadros la cifras para el año 1858 han sido modificadas: de pesos de 8 reales fueron convertidas a pesos de 10 reales, como están en los demás presupuestos.

El total del presupuesto entre 1958 y 1908–09 se multiplica por 10 al igual que los ingresos del Estado, mientras que la población del país lo hace por 4,7 y las exportaciones a valores de aforo se multiplican por 3, lo que muestra el aumento del peso de la finanzas del Estado en la Economía y la importancia del Estado mismo.

El gasto en pasividades, que eran en su inmensa mayoría de militares, casi se triplica en términos absolutos entre 1858 (34.9% del total del presupuesto) y 1887–88, como consecuencia de las guerras y del militarismo. Luego la asignación se reduce hasta el final del período, incluso en términos absolutos, representando sólo el 8.5% de los gastos corrientes.

El servicio de la deuda pública se multiplicó por 17 entre 1858 y el final del período. Su incidencia en el total del presupuesto era del 25% en 1863 y creció hasta 1874. Suspendido el servicio de la deuda hasta la conversión de 1883, los pagos se mantuvieron por debajo de la cifra de 1874. A partir de 1883 comenzará un crecimiento que en términos relativos representará entre el 40 y el 47% del presupuesto en la primera década del Siglo XX (porcentaje este último similar al de 1874).

a) La estructura de los servicios del Estado

Lo asignado para los servicios del Estado (sin tener en cuenta el servicio de la deuda y los pasivos) se multiplica por 12,5 entre el primero y último presupuesto estudiado. Pero si tenemos en cuenta los gastos extrapresupuestales, en 1908–09 lo asignado se multiplica por 22. Esto significa que a pesar del endeudamiento, los gastos en servicios crecieron más que éste.

Los servicios del Estado tienen un primer período de crecimiento con la prosperidad de la década 60 (se cuadriplican entre 1858 y 1869). Luego se estancan entre 1874 y el gobierno de Santos, como consecuencia de la crisis y la posterior austeridad. A partir del gobierno de Santos hay un crecimiento de los servicios del Estado que para el presupuesto de 1886–87 es de 50% respecto a los gobiernos anteriores; luego se reduce algo, con oscilaciones, y un aumento significativo se da en los presupuestos de la primer década del Siglo XX. Este último crecimiento es mayor de lo que nos muestran los presupuestos, pues en forma creciente varios servicios tienen un presupuesto independiente

(la Junta Económico–Administrativa de Montevideo desde 1893–4 y las Juntas Económico–Administrativas del Interior en los dos últimos presupuestos estudiados), o se desglosan del presupuesto general y tienen recursos propios (los más importantes eran la Comisión Financiera de las Obras del Puerto, Salud Pública, fondos para construcciones de edificios públicos y obras de vialidad que se financiaban con empréstitos, la Empresa de Energía Eléctrica y algún tramo de ferrocarril). Estos gastos extra presupuestales que sumaban 3.600.000 para 1899–1900, llegaban a más de 8 millones para 1908–09, que sumados a los casi 11 millones asignados por el presupuesto para los servicios del Estado triplicaban la asignación de 1885–1886. Esto es el reflejo del aumento de las funciones del Estado.

Los gastos de Presidencia y Cámaras significaban entre 3,4 y 4,7% de los servicios del Estado hasta 1885–86, en que las dietas de los legisladores pasan a pagarse durante todo el año (antes se pagaba sólo los meses de funcionamiento de las Cámaras), y su incidencia se duplica pasando a ser entre el 9 y el 10%. El gobierno de Cuestas rebaja las dietas legislativas con lo que la incidencia de Presidencia y Cámaras se reduce a alrededor del 6%.

Los servicios que conformaban inicialmente el Departamento de Gobierno significaron durante todo el período más del 50% de los servicios del Estado. En la medida que ciertas funciones se desarrollan, se crean departamentos especializados. Para 1863 Relaciones Exteriores ya figura separado de Gobierno. En 1885–86 aparece constituído el Departamento de Justicia, Culto e Instrucción Pública, cuyas funciones pasan en 1891 al Departamento de Fomento. En 1899–1900 el Poder Judicial se desglosa presupuestalmente. En 1908–09 el Departamento de Gobierno pasa a llamarse Departamento del Interior y el Departamento de Fomento es sustituído por el de Industria, Trabajo e Instrucción Pública y por el de Obras Públicas. La asignación de los departamentos que se fueron desglosando, junto con la del Ministerio del Interior, se multiplicó por 13 entre 1858 y 1908–9: de 440.554 pesos a 5.771.725 (ver Cuadro IX.3, 1ra parte y 1ra parte bis) (15). En cambio el Ministerio del Interior ve reducida su dotación y su importancia en el contexto del presupuesto.

(15) El rubro "otros" de los cuadros está integrado principalmente por el aparato administrativo de los ministerios.

En 1858 las funciones no propias del estado juez y gendarme no llegaban a significar 1% de los servicios del Estado (sólo encontramos Instrucción Pública y Correo). En 1908–09 significaban el 22,1% de la estructura de los servicios del Estado (esto sin tener en cuenta los servicios extrapresupuestales). Vale decir que el Estado debió asumir tempranamente funciones que excedían las de un estado liberal "clásico", aunque éste no exista en estado puro. Por otra parte a partir de la década 60 adopta otra forma de "gastar", subvencionando a los servicios públicos realizados por particulares.

El servicio de Justicia crece paulatinamente hasta fin de siglo, cuando al organizarse el Poder Judicial duplica su presupuesto.

La asignación de la policía se multiplica por diez a lo largo del período. El mayor crecimiento se da en los primeros años, entre 1863 y 1874. Luego permanece estable hasta principio de siglo en que vuelve a aumentar. Su asignación siguió significando algo menos de la mitad de la correspondiente a las funciones de Gobierno.

La asignación para Instrucción Pública se multiplica por 26, pasando de 54.517 pesos en 1858 a 1.423.734 en 1908–9. Su desarrollo comienza bastante antes de la Reforma vareliana, experimentando un rápido crecimiento hasta 1874. El crecimiento recomienza con Santos y continúa en forma sostenida hasta el fin de nuestro período, cuando duplica a la asignación de 1886–87. Representa el 6% de los servicios del Estado en 1858 y el 13% en 1908–9. El crecimiento en cuanto al monto es sobre todo de primaria, aunque también en este período se produce la reforma de la educación superior y en los últimos años se construyen edificios universitarios y se crean los liceos departamentales, que se harán efectivos durante la segunda presidencia de Batlle y Ordoñez.

Lo que se gastaba en salud no aparece en los presupuestos, salvo en 1869 y en 1874, pues los gastos de la Comisión de Caridad, que se financiaban principalmente con la Lotería, no figuran en ellos. La Comisión de Caridad estaba a cargo de los hospitales y asilos públicos; sus gastos pasaron de alrededor de 200.000 pesos en la década 70 a un millón a principios de Siglo y 2 millones hacia 1910.

Los servicios económicos se desarrollaron lentamente. Se fue concretando la preocupación por el conocimiento del país y de

determinados aspectos de su realidad, creándose reparticiones encargadas de su control y fomento (estadística, migración, etc).

En algunos casos como el correo, el Estado se hacía cargo de la función. Pero durante un largo tiempo la función de fomento se cumplió mediante subvenciones a empresas que cumplían funciones de interés público (garantía de las utilidades de las empresas ferroviarias, subvención a vapores, a postas y diligencias, para la construcción de templos, obras municipales, aguas corrientes). En la última década del siglo XX las subvenciones tienen un peso importante en el gasto corriente (entre el 4 y el 7% del total). Se busca hacer rentables servicios que se consideran convenientes para el desarrollo del país. En 1894 se ha formado, dentro del Departamento de Fomento, un Departamento de Ingenieros y otro de Ganadería y Agricultura. En el último presupuesto estudiado se ha creado el Departamento de Obras Públicas y los servicios económicos toman mayor impulso.

Como consecuencia de la crisis de 1890 el gobierno debió hacerse cargo de empresas que terminaron siendo el origen del patrimonio industrial y comercial del Estado, como la empresa de electricidad. En 1896 se funda el Banco República; con capital suministrado por el Estado. En 1909 los servicios portuarios son nacionalizados.

El servicio de Hacienda (sin pasivos ni deuda) pasó de 22.1% al 12,7% de los servicios del Estado. Su asignación se multiplicó por 7. El crecimiento en cifras absolutas se dio hasta 1874, permaneciendo estable hasta fines de siglo y aumentando en la primera década de este siglo. En términos relativos su peso disminuye. Hay que tener en cuenta que el régimen impositivo no se modificó sustancialmente y la mayoría de las receptorías perdieron peso centralizándose muchos servicios en Montevideo.

La asignación para los pasivos civiles se multiplica por 11 entre 1858 y 1908–09, pasando su número de 86 a 727 (mientras que el número total de pasivos sólo se duplica, ver Cuadro IX.5.a). A final de nuestro período ya están creadas la Caja de Jubilaciones y Pensiones Escolares y la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles.

Aunque la asignación del Departamento de Guerra y Marina se multiplica sólo por 5 entre 1858 y 1908–09, la del ejército activo lo hizo por 17 (aumenta en relación a los pasivos). Su partici-

CUADRO IX.3
Presupuesto por Departamentos (en pesos) (1a.Parte)

Periodo	Gobierno	Presidencia y Cuerpo Legislativo	DEPARTAMENTO DE GOBIERNO: Otros	Magistratura	Policía	Instrucción Pública	Correo	Servicios Económicos	Total	DEPTO. DE REL. EXT.: Total
1858	(Pereira)	64603	73305	46832	241421	54517	24480	—	440555	(6)
1863	(Berro)	78415	311008	59436	471860	122958	(4)	146518	1111783	33520
1869	(L.Batlle)	128136	670772	77777	882079	255253	(4)	186640	2072523	38020
1874	(Ellauri)	203386	653522	107486	1393340	437789	(4)	196404	2788542	47370
1880	(Latorre)	192156	287400	178900	1060182	477568	102360	116890	2223300	87240
1882	(Vidal)	190114	398048	148280	973614	432199	124156	136892	2213189	89384
1885–86	(Santos)	621575	608124	(1)	1234142	(1)	133740	236647	2212653	162712
1887–88	(Tajes)	603110	498414	(1)	1226698	(1)	141068	280532	2146713	115668
1893–94	(Herrera y Obes)	567534	323925	196705	1463792	(3)	229270	(3)	2213693	117407
1899–00	(Cuestas)	429879	401106	(2)	1602949	(3)	266139	(3)	2270195	137668
1906–07	(Batlle y Ordoñez)	563442	197564	(2)	1731506	(3)	379635	(3)	2308706	398116
1908–09	(Williman)	619414	324061	(2)	2174243	(5)	498708	(5)	2997013	473280

(1) En Ministerio Justicia e Instrucción Pública.
(2) En Poder Judicial.
(3) En Departamento de Fomento.
(4) En Hacienda.
(5) En Ministerio de Industria, Trabajo e Instruccion Publica.
(6) En Departamento de Gobierno.
NOTA: No incluye Junta Económico Administrativa de Montevideo a partir de 1893–94, y de los otros departamentos desde 1906–07. Lo mismo en cuadros IX.5.

CUADRO IX.3
Presupuesto por Departamentos (en pesos) (1a. Parte, bis)

PERIODO	DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, CULTO E INST. PUBLICA: Otros	Magistratura	Instrucción Pública	Total
1885–86	75950	198920	623472	898342
1887–88	75088	180764	647911	903763

PERIODO	DEPARTAMENTO DE FOMENTO: Otros	Instrucción Pública	Servicios Económicos	Depto. Ingenieros	Ganadería y Agricultura	Total	PODER JUDICIAL: Total
1893–94	48182	796373	108791	—	—	953346	
1899–00	48379	923627	30225	94092	29714	1126038	357043
1906–07	57818	1003476	75256	116477	40734	1293762	393023

PERIODO	DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, TRABAJO E INSTRUCCION PUBLICA: Otros	Instrucción Pública	Servicios Económicos	Ganadería y Agricultura	Total	DEPTO. OBRAS PUBLICAS: Total	PODER JUDICIAL: Total
1908–09	47636	1423734	51432	49456	1572257	283887	445287

CUADRO IX.3
Presupuesto por Departamentos (En pesos) (2a.Parte)

Período	DEPTO. DE GUERRA Y MARINA			DEPARTAMENTO DE HACIENDA						
	Ejército Activo	Pasivos	Total	Hacienda sin Pasivos ni Deuda				Deuda	Pasivos	Total
				Otros	Servicios Económicos	Subvencion.	Subtotal			
1858	175501	655841	831342	192818	—	—	192818	—	39182	232000
1863	640319	224167	864486	288040	35738	18816	342594	—	29917	372512
1869	880807	898942	1779750	569820	44240	42000	656060	120000	59377	835437
1874	1041895	1189145	2231040	700304	73420	40000	813724	100000	121814	1035538
1880	948342	1185379	2133721	597267	10120	2400	609787	—	200100	809887
1882	1133162	1070524	2203686	481663	—	—	481663	—	177747	659410
1885–86	2055553	1560166	3615719	863952	—	—	863952	—	257702	1121654
1887–88	1559991	1669279	3229271	774225	13125	—	787350	—	284248	1071598
1893–94	1730507	(1)	1730507	832026	—	—	832026	(1)	(1)	832026
1899–00	1745460	(1)	1745460	958657	—	—	958657	(1)	(1)	958657
1906–07	2369003	(1)	2369003	1107293	—	—	1107293	(1)	(1)	1107293
1908–09	3057377	(1)	3057377	1371455	—	—	1371455	(1)	(1)	1371455

(1) En Obligaciones de la Nación.

CUADRO IX.3
Presupuesto por Departamentos (En pesos) (3a. Parte)

Período	OBLIGACIONES DE LA NACION							TOTAL PRESUPUESTO
	Servicio Deuda	Subvenciones	Varios	Seguridad Social	Pasividades	Inversiones	Total	
1858	410362				(3)		410362	1978862
1863	744131				(3)		744131	3204849
1869	2326816		100000		(3)	252000	2678816	7532682
1874	5631000	59200			(3)	108000	5798200	12104076
1880	3149250	206200	11000		(3)		3366450	8812754
1882	2717765 (1)	242890	114900		(3)	55000	3130555	8486339
1885–86	3888085	119764	47200		(3)	677400	4732449	13365107
1887–88	5339839	288600	40000		(3)	95585	5764024	13834149
1893–94	4957569	917966 (2)	10000		1308338	39536	7233410	13647925
1899–00	6632556	849552 (2)	75408		1408864	3000	8969382	15994324 (4)
1906–07	7014923	830648 (2)	68760	46000	1377319	130000	9469651	17902998 (5)
1908–09	6978940	761580 (2)	40008	98583	1727118	484127	10090357	20910330 (6)

(1) Figura en el presupuesto un pago de $ 2.800.000 de Deuda Amortizable, que entró en la conversión de 1883 por lo cual lo hemos deducido de la deuda y del total del presupuesto.
(2) Se incluyen las garantias de los ferrocarriles. Para los años 1899–1900 y 1906–07 las cifras son estimadas.
(3) En Hacienda y en Guerra y Marina.
(4) Se han deducido $ 130.000 que constituye una transferencia de la Junta Económico Administrativa de Montevideo.
(5) Idem por $ 1.276.538.
(6) Idem por $ 165.000.

CUADRO IX.4
Estructura de servicios del Estado por Departamento
Porcentajes del total

PERIODO	Presidencia y Cámaras	Gobierno	Relaciones Exteriores	Justicia Culto e Inst. Pública	Fomento	Poder Judicial	Industria Trabajo e Inst. Pública	Depto. de Obras Públicas	Guerra (s/pasivos)	Hacienda (s/servicio deuda ni pasivos)	TOTAL
1858	7,4	50,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,1	22,1	100,0
1863	3,6	50,4	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	29,0	15,5	100,0
1869	3,4	54,9	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,3	17,4	100,0
1874	4,2	57,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21,3	16,6	100,0
1880	4,7	54,7	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,4	15,0	100,0
1882	4,6	53,9	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	27,6	11,7	100,0
1885–86	9,1	32,5	2,4	13,2	0,0	0,0	0,0	0,0	30,2	12,7	100,0
1887–88	9,9	35,1	1,9	14,8	0,0	0,0	0,0	0,0	25,5	12,9	100,0
1893–94	8,8	34,5	1,8	0,0	14,9	0,0	0,0	0,0	27,0	13,0	100,0
1899–00	6,1	32,3	2,0	0,0	16,0	5,1	0,0	0,0	24,8	13,6	100,0
1906–07	6,7	27,4	4,7	0,0	15,3	4,7	0,0	0,0	28,1	13,1	100,0
1908–09	5,7	27,7	4,4	0,0	0,0	4,1	14,5	2,6	28,3	12,7	100,0

pación dentro de los servicios del Estado fluctuó entre el 20 y el 30%. Los períodos de crecimiento fueron durante el gobierno de Berro, con la incorporación de gran cantidad de pasivos al ejército activo ante la invasión de Flores, con la Guerra de la Triple Alianza, durante el santismo y durante los gobiernos de Batlle y de Williman (en este caso debido a las guerras civiles, y a que se lo utilizó como recurso para reducir la desocupación rural y "disciplinar" a los desplazados por la ganadería).

Sumado a la policía, el ejército activo absorbía tanto en 1858 como en 1908–09, la mitad de lo asignado para los servicios del Estado.

b) Los funcionarios del Estado

El total de funcionarios del Estado (ver cuadros IX.5.a, b y IX.6) pasa de 2192 en 1858 a 21529 en 1908–9 (incluidos los funcionarios de las Juntas Departamentales). Su número se triplica en la década de los 60, luego permanece estable hasta el presupuesto de 1885–86 en que llega a 10.000. A partir de allí su crecimiento es constante hasta duplicarse esta cifra en el último presupuesto estudiado.

Sumados la policía y el ejército activo significaban el 79% de los funcionarios en 1858, el 73% en 1887–8 y el 61% en 1908–9. La policía se triplica en la década 60, luego su número permanece estable hasta el presupuesto de 1893–4 en que se opera un importante crecimiento. El número de integrantes del ejército activo crece durante el gobierno de Berro y permanece estable hasta su crecimiento durante el santismo. El siguiente fuerte crecimiento se produce a partir de la Guerra Civil de 1904.

Los funcionarios civiles eran 469 para 1858 y 8449 para 1908–09. El mayor crecimiento se debió al desarrollo de la Instrucción Pública que crece en forma regular durante todo el período hasta llegar a casi 2000 funcionarios al final de mismo. Otros 2000 pertenecían al personal de Hacienda y 2500 a las Juntas Económico Administrativas, donde abundaban los trabajadores de limpieza, arreglo de caminos, etc., con baja remuneración. El resto pertenecía a Correos y Telégrafos, Poder Judicial, Obras Públicas, Cámaras, Relaciones Exteriores, etc. No entran en estas cifras los funcionarios de la salud (salvo en los presupuestos de 1869 y 1874), parte de los traba-

jadores de vialidad y obras públicas y los de las obras del puerto que pertenecían a servicios que el Estado contrataba con empresas y no eran en consecuencia funcionarios. Tampoco los de la Empresa de Energía Eléctrica y ferrocarriles del Estado, ni los del Banco República que aún no estaba estatizado.

Los pasivos eran 2015 en 1858, igualando casi el número de funcionarios y se duplican al fin del período estudiado. Su número tiende a disminuir en la década 60 y a crecer en los 70 por las guerras y posteriormente por la muy liberal concesión de pensiones por parte de los gobiernos. En 1876 el gobierno de Latorre eliminó el régimen jubilatorio para los funcionarios públicos que ingresaran a partir de esa fecha, pero las pensiones y jubilaciones se siguieron votando por las Cámaras en forma individual y arbitraria, hasta 1904 en que se crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles. Habría que suponer que constituían el refugio del patriciado y otras familias "bien" con problemas; también, como en general toda la administración, un sector en la clientela del Partido Colorado.

En términos relativos los pasivos pasan de representar un tercio del número de funcionarios desde la década 70 a un quinto en 1908–9, y son en su mayoría militares.

Para el análisis de la evolución de los sueldos públicos los clasificamos en 2 niveles (cuadro IX.6.a y b) tomando como límite del nivel inferior el sueldo del auxiliar administrativo. Consideramos que por encima de este cargo pertenecían a las capas medias y aún a niveles más altos. Por otra parte 50 pesos mensuales se correspondía con el ingreso de un obrero especializado o un artesano. Por debajo de esta cifra están los ingresos de los trabajadores manuales que empleaba el Estado, los porteros, soldados y policías, y entre los trabajadores privados los obreros sin especialización y los sirvientes (16).

La partida global de sueldos tuvo un aumento regular hasta 1874, descendió luego durante Latorre y Vidal para experimentar un salto con el gobierno de Santos, que en el caso de los sueldos mayores de 600 pesos significó la duplicación de su

(16) Barrán y Nahum en cambio, consideran sueldos altos los situados sobre $ 2160 anuales, dado que su objetivo es analizar como se integra la clase política del país. J.P.Barrán y B.Nahum: "El Uruguay del Novecientos", p. 281 y sig.

CUADRO IX.5.a

Número de funcionarios y pasivos

Periodo	Funcionarios					Pasivos		
	Presidencia y Cámaras	Gobierno y Departamentos creados post. a 1856(1)	Guerra y Marina	Hacienda	Total	Militares	Civiles	Total
1858	69	1274	623	226	2192	1929	86	2015
1863	80	2490	2289	467	5326	1017	118	1127
1869	85	4057	2824	616	7582	1704	133	1837
1874	84	4407	2329	751	7571	2334	198	2532
1880	103	3971	2525	709	7308	2558	309	2867
1882	103	4115	2661	612	7491	2251	342	2593
1885–86	304	5152	3684	861	10001	3190	398	3588
1887–88	205	5505	4125	900	10735	3902	451	4353
1893–94	207	7210	4346	1103	12866	3074	479	3553
1899–00	207	8634	4426	1493	14760	3343	601	3944
1906–07	203	8378	6482	1701	16764	3073	636	3709
1908–09	205	9529	7262	2041	19037	3303	727	4030

(1) Esta columna se descompone en el cuadro IX.6b. e incluye a los funcionarios de los departamentos que se fueron desprendiendo de Gobierno.

CUADRO IX.5.b
Funcionarios de los Departamentos de Gobierno y Departamentos creados posteriormente Clasificados por servicios

Período	Policía	Magistratura	Instrucción Pública	Servicios Económicos	Telégrafo y Correo	Relaciones Exteriores	Otros	Total
1858	1100	53	70	—	—	—	51	1274
1863	2072	64	135	39	—	9	171	2490
1869	3363	78	205	36	—	10	365	4057
1874	3461	80	335	33	—	17	481	4407
1880	2835	110	436	177	111	62	240	3971
1882	2714	93	624	175	149	64	296	4115
1885–86	3360	115	808	254	128	62	425	5152
1887–88	3688	123	832	280	128	37	417	5505
1893–94	5191	131	1204	116	246	41	281	7210
1899–00	5939	240	1486	134	422	44	369	8634
1906–07	5392	291	1587	215	524	136	233	8378
1908–09	5818	279	1983	313	692	162	282	9529

CUADRO IX.5.c
Presupuestos de Juntas Económico-Administrativas (en pesos) y número de funcionarios
Junta Económico Administrativa de Montevideo

PERIODO	SUELDOS	GASTOS	SERVICIO DEUDA	TOTAL	FUNCIONARIOS		
					TOTAL	CON SUELDOS MAS DE $ 600 (cantidad)	SUELDOS DE MAS DE $600 (pesos)
1893–94	352166	260258	253634	866058	829	130	143843
1899–00	435664	342307	350051	1128022	934	—	—
1906–07	487031	417823	345520	1250375	1010	195	239393
1908–09	743069	632984	336728	1712781	1461	—	—

NOTA: Para los años 1899–1900 y 1908–09 sólo contamos con las cifras del total del presupuesto de la Junta y de la Deuda. Para los demás ítems, hemos mantenido la misma estructura de los años 1893–94 y 1906–07, sobre los que se cuenta con el texto presupuestal.

Juntas Económico Administrativas del Interior

PERIODOS	SUELDOS	GASTOS	TOTAL	NUMERO DE FUNCIONARIOS
1906–07	479205	408211	887416	942
1908–09	524214	446553	970767	1031

NOTA: Sólo disponemos del total del presupuesto. Los demás rubros se han inferido de la estructura de la Junta Económico Administrativa de Montevideo.

CUADRO IX.6.a
Partidas de Sueldos Líquidos según nivel

PERIODO	MAS DE $ 600	%	MENOS DE $ 600	%	TOTAL
1858	351203	49,9	352166	50,1	703369
1863	625107	46,6	716805	53,4	1341912
1869	1083440	44,2	1365086	55,8	2448526
1874	1601908	47,3	1782384	52,7	3384292
1880	1538303	51,3	1462599	48,7	3000902
1882	1303622	46,2	1519656	53,8	2823278
1885–86	2748746	57,4	2041456	42,6	4790202
1887–88	2483609	55,2	2015795	44,8	4499404
1993–94	2338385	51,0	2247342	49,0	4585727
1899–00	2369553	47,0	2676287	53,0	5045840
1906–07	3152690	51,1	3013929	48,9	6166619
1908–09	3949588	49,3	4059656	50,7	8009244

NOTA: No están contabilizadas las partidas de sueldos de la Junta Económico–Administrativa de Montevideo a partir de 1893–94, y los de las Juntas Económico–Administrativas del Interior, a partir de 1906–07.

CUADRO IX.6.b
Número de Funcionarios según Nivel de Sueldos Líquidos

PRESUPUESTO	MAS DE $ 600	%	MENOS DE $ 600	%	TOTAL
1858	506	23,1	1686	76,9	2192
1863	656	12,3	4670	87,7	5326
1869	887	11,7	6695	88,3	7582
1874	1131	14,9	6440	85,1	7571
1880	1124	15,4	6184	84,6	7308
1882	1005	13,4	6486	86,6	7491
1885–86	1600	16,0	8401	84,0	10001
1887–88	1687	15,7	9048	84,3	10735
1993–94	1701	13,2	11165	86,8	12866
1899–00	1868	12,7	12892	87,3	14760
1906–07	2250	13,4	14514	86,6	16764
1908–09	2575	13,5	16462	86,5	19037

NOTA: No están contabilizados los funcionarios de la Junta Económico–Administrativa de Montevideo a partir de 1893–94, y los de las Juntas Económico–Administrativas del Interior, a partir de 1906–07.

CUADRO IX.7
Gastos corrientes e inversiones (en pesos)

	GASTOS CORRIENTES								INVERSIONES		TOTAL PRESPTO.
PERIOD.	SUELDOS	GASTOS	SUBVENC.	SUBTOTAL	DEUDA	PASIVOS	TOTAL	%		%	
1858	703369	170107		873476	410362	695023	1978861	100,0			1978861
1863	1341912	617136	18816	1977864	744132	254085	2976081	92,9	228769	7,1	3204850
1869	2448527	1229400	42000	3719927	2446816	958319	7125062	94,6	407621	5,4	7532683
1874	3384292	1315945	169200	4869437	5731000	1310959	11911396	98,4	192680	1,6	12104076
1880	3000902	1036536	214600	4252038	3149250	1385479	8786767	99,7	25987	0,3	8812754
1882	2823278	1343774	242890	4409942	2717766	1248272	8375980	98,7	110360	1,3	8486340
1885–86	4790202	1851712	119765	6761679	3888085	1817869	12467633	93,3	897475	6,7	13365108
1887–88	4499404	1553113	288600	6341117	5339839	1953527	13634483	98,6	199665	1,4	13834148
1993–94	4585728	1781188	917966	7284882	4957569	1308339	13550790	99,3	97136	0,7	13647926
1899–00	5045840	1996691	866272	7908803	6632557	1408865	15950225	99,7	44100	0,3	15994325
1906–07	6166619	2289156	850968	9306743	7014923	1377320	17698986	98,9	204012	1,1	17902998
1908–09	8009244	2811258	778860	11599362	6978940	1727119	20305421	97,1	604910	2,9	20910331

CUADRO IX.7.a
Gastos Corrientes (En porcentajes del total)

PERIODO	SUELDOS	GASTOS	SUBVENCIONES	SUBTOTAL	DEUDA	PASIVOS	TOTAL
1858	35,5	8,6	0,0	44,1	20,7	35,1	100,0
1863	45,1	20,7	0,6	66,5	25,0	8,5	100,0
1869	34,4	17,3	0,6	52,2	34,3	13,4	100,0
1874	28,4	11,0	1,4	40,9	48,1	11,0	100,0
1880	34,2	11,8	2,4	48,4	35,8	15,8	100,0
1882	33,7	16,0	2,9	52,6	32,4	14,9	100,0
1885–86	38,4	14,9	1,0	54,2	31,2	14,6	100,0
1887–88	33,0	11,4	2,1	46,5	39,2	14,3	100,0
1993–94	33,8	13,1	6,8	53,8	36,6	9,7	100,0
1899–00	31,6	12,5	5,4	49,6	41,6	8,8	100,0
1906–07	34,8	12,9	4,8	52,6	39,6	7,8	100,0
1908–09	39,4	13,8	3,8	57,1	34,4	8,5	100,0

partida, determinada por la reincorporación de la clase política al gobierno luego de Latorre. A partir de Cuestas el aumento de funcionarios es regular y crece más el número de funcionarios con sueldos mayores de 600 pesos (es posible que el nivel general de sueldos y salarios hubiese aumentado).

En todo el período los funcionarios que ganaban más de 600 pesos anuales estaban entre el 12 y el 16% del total de funcionarios y recibían alrededor del 50% de las partidas de sueldos. Esta distribución poco igualitaria reflejaba la de la sociedad toda.

Las partidas de gastos aumentan regularmente hasta 1874. Luego se reducen. Se incrementan con Santos. El siguiente crecimiento se da con los gobiernos de Batlle y de Williman, debido a las guerras civiles y al desarrollo de las funciones del Estado (véase cuadro IX.7). Siempre iban muy por debajo de los sueldos constituyendo algo más de 1/3 de los mismos, aún agregándole las subvenciones.

Tal como muestra el cuadro IX.7.a en 1908–09 el total de los servicios del Estado representaba el 57.1% del presupuesto corriente (representaba el 44.1% en 1858), lo que muestra el aumento de los servicios del Estado. Las pasividades se habían reducido al 8.5% (habían llegado a representar el 35.1% en 1858). El servicio de la deuda que había representado el 20.7% en 1858, el 48.1% antes de la Crisis de 1875 y el 47.3% luego del Empréstito de Conversión 5% de 1905 hacia 1908-09 representaba el 34.4%, dadas las amortizaciones y el crecimiento del presupuesto.

Entre los servicios, los gastos de "fomento" representan un 17.1% del total de los servicios frente a 9% (incluidos en el Departamento de Gobierno) en 1858. A excepción de la Compañía de Energía Eléctrica (que llegó en forma muy casual al Estado), de los servicios del Puerto de Montevideo, de algunas líneas de ferrocarril y potencialmente del Banco de la República, el Estado mantenía un perfil liberal. Si bien buena parte de las inversiones se financian extrapresupuestalmente, desde 1863 existen partidas —en general pequeñas— para inversiones (ver cuadro IX.7).

3) La deuda pública

Las causas del crecimiento desmesurado de la deuda pública estaba en las guerras civiles, los déficit presupuestales originados por el desorden administrativo y la negativa de las clases propietarias a financiar el presupuesto. Sin embargo la deuda nunca hubiera llegado a las cifras a que alcanzó si no se hubiera utilizado el desfinanciamiento del Estado para especular.

A partir de la segunda parte de la década de los noventa se abre un período que llega hasta 1910 en qué, aunque el costo de las guerras civiles, los déficit presupuestales y aún la especulación están presentes, las finanzas del Estado son mucho más claras y el destino de los fondos obtenidos por los empréstitos es en parte productivo.

a) Período 1860–1875

Berro continuó la tarea de la comprobación y liquidación de los documentos de crédito anteriores a 1852, que habiendo sido liquidados no se habían presentado a la consolidación por estar comprendidos en la ley del 14 de julio de 1855 (que excluía los llamados créditos hipotecarios, es decir los que tenían algún tipo de garantía): autorizó la conversión en Deuda Interna a 6% de interés de 1:566.000 pesos aceptados por la Comisión, al 50% de su valor original (17). La presión de las legaciones de Francia e Inglaterra y sus flotas obligó a Berro a aceptar la Deuda Franco Inglesa a 5% de interés por 3:200.000 pesos, contra entrega de 1.800.000 de Deuda Consolidada que poseían súbditos franceses e ingleses (1862).

Al producirse la invasión de Flores, el gobierno empezó a girar contra el Banco Mauá. Se estableció que el Banco cobraría en Deuda Interna cotizada al 40% de su valor nominal hasta 6:375.000 pesos, incluyendo lo emitido. La ley de 14 de noviembre de 1863 autorizó a negociar un empréstito para efectuar la conversión de la deuda en Londres, operación que Mauá realizó (Empréstito Montevideano Europeo) por 4:700.000 pesos (un millón de libras esterlinas) al 60% (18). El cónsul francés Maillefer

(17) La ley consideró excluídos, es decir no hipotecarios a 1:179.000 pesos y prescriptos a 685.000 pesos.

la calificó de hábil operación hecha a medias en la Bolsa de Londres sobre la deuda oriental, comprada a 40% y vendida al 60% de su valor nominal (la mayor parte de la deuda quedó en manos de Mauá) (19).

Bajo el gobierno de Flores el Estado se endeudó con Brasil, por la subvención recibida en razón de la participación en la Guerra del Paraguay, en 1:388.000 pesos.

Aunque su administración no era muy ordenada, el gobierno procuró continuar la obra de saneamiento del crédito público (20).

Un decreto–ley de mayo de 1866 estableció la Deuda de Rescate de Tierras que ascendió en su gobierno a 1.916.000 pesos, para proteger a los poseedores contra los tenedores de derechos a ubicar tierras: se cambiaban simples denuncias con dudosa aplicación por títulos de deuda pública; era una forma de impedir la lucha por la tierra, como lo habían hecho distintas leyes en la década anterior.

El gobierno de Lorenzo Batlle, se endeudó por 5.573.700 pesos (21). Por esa época el Estado no estaba ya en condiciones de obtener fondos en Montevideo por el drenaje de oro resultante del desequilibrio del balance de pagos de modo que tuvo que recurrir al mercado argentino. Los empréstitos fueron utilizados para cubrir déficit y gastos extraordinarios de guerra. En cambio la Deuda Fundada 2da. serie bis es de las que sanciona frutos de especulación "de larga duración": la ley de julio de 1870 por 1:573.700 pesos, 12% de interés, arregla una "deuda" con Agustín de Castro de la primera presidencia de Rivera, de la que en Cámaras se dijo que ya había sido pagada.

El gobierno continuó teniendo dificultades y se endeudó aún más (19.200.000 pesos), a pesar de que la administración mejoró bajo Gomensoro y Ellauri (22). La deuda se debía al déficit del

(18) Citado por E. Acevedo, "Economía Política y Finanzas", p. 691.

(19) Revista Histórica del Museo Histórico Nacional, Tomo XXII, 1955, p. 396.

(20) El gobierno de Flores convirtió documentos a tipos relativamente bajos 6.839.000 pesos de Deuda Unificada 2da. Serie y emitió Deuda Fundada 2da. Serie por 1.888.000 pesos.

(21) Empréstito Comercial 500.000 pesos, Empréstito Argentino 1.000.000, Empréstito Platense 2.500.000, Deuda Fundada 2da. Serie 2.500.000.

(22) Empréstito extraordinario 4.500.000 pesos, Deuda Interna 3ra. Serie 3.000.000 (denominada finalmente extraordinaria), Empréstito extraordinario 2da. Serie 4.000.000 pesos, Empréstito de Pacificación 1ra. Serie 2.000.000 pesos, Empréstito de Pacificación 2da. Serie 3.000.000 pesos, Consolidados 1872 2.700.000 pesos.

gobierno de Batlle, a la Guerra de las Lanzas y a la absorción de billetes circulantes.

Por la ley de conversión de billetes de julio de 1869 y mayo de 1870 se autorizó, ante las dificultades para obtener fondos, el Empréstito Uruguayo por 3:500.000 de libras esterlinas (16:450.000 pesos) al 6% de interés y amortización a la par, que se concretó en Londres en 1871. Este préstamo se destinó al rescate de empréstitos (23) por 3.136.000 pesos, a la cancelación de los títulos que servían de garantía a la emisión circulante por 6:603.000 pesos (24), al canje en Londres de 389.000 pesos contra títulos del Empréstito Montevideano Europeo, a pagar 329.000 pesos al gobierno británico y a financiar la construcción de almacenes de aduana (513.000 pesos). Quedaban 9:332.000 pesos, pero se dedujeron varios gastos de emisión y remisión (70.000 pesos) y se retuvieron 568.000 pesos como garantía por el servicio de la deuda por un año. Se recibieron en Montevideo 8:695.000 pesos (25). La operación no parece haber sido buena. Sin embargo, además de cancelar diversas deudas, liberaba los recursos destinados al servicio de las deudas saldadas, mejorando la situación en términos de reservas y de finanzas públicas, y originaba una cierta reactivación de la economía.

El Empréstito Extraordinario 2da. Serie (1973) fue el último que proveyó "fondos frescos" al gobierno uruguayo hasta 1880, debido a la inseguridad y a la oposición de los capitalistas a colaborar con el gobierno; el oro del Empréstito Uruguayo se había agotado.

La Junta de Crédito Público anotaba en sus Memorias con entusiasmo, que las deudas habían sido servidas con puntualidad, con lo que habían aumentado las cotizaciones y las posibilidades de colocación. Esta valorización aumentaba el plazo de amortización. Mientras tanto se postergaba a empleados civiles y militares y pasivos, lo que dice del poder de los tenedores de la deuda. En realidad la Junta no podía prever la crisis

(23) Saldos de Empréstito Argentino y Platense.

(24) Empréstito Montevideano Europeo, Deuda Fundada 2da. Serie.

(25) Citado por E. Acevedo, "Economía política ...", p.699.

mundial de 1873, pero si debía saber con la experiencia del Empréstito Uruguayo, que el país quedaba rápidamente sin oro. Se gestionaba un empréstito externo que la crisis mundial de 1873 hizofracasar.

Entre 1859 y 1874 se afectaron rentas al pago del servicio de las deudas, aunque ya no se remataron impuestos ni se entregó su administración a sociedades de comerciantes usureros como antes de 1860. Se siguió especulando en Bolsa y exigiendo el reconocimiento de deudas que no existían, entre ellas por los perjuicios sufridos por extranjeros durante la Guerra Grande, bajo presiones diplomáticas o amenazas de violencia (26). La deuda pública seguía siendo un importante mecanismo de acumulación.

También los usureros siguieron comprando a viles precios los sueldos impagos de empleados civiles y militares del Estado y se recargó el precio de los suministros a éste, previendo la posposición de su pago.

En 1874 el servicio de la deuda insumía 5:578.000 pesos (alrededor del 60% del total de las rentas del Estado).

Antes de la crisis de 1875 conviene hacer un resumen de la Deuda del Estado. El monto nominal de la deuda emitida era de 45:200.000 pesos en 1875. El tipo promedio de rescate era altísimo, 92% la Interna y el Empréstito Uruguayo (externo) era amortizado a la par. Existían además otras deudas, no regularizadas.

(26) En setiembre de 1873, se firmó una convención diplomática por indemnizaciones a súbditos italianos por perjuicios por un monto de 1:200.000 pesos, 5% de interés.

CUADRO No. IX. 8.
La deuda pública de 1875 (en millones de pesos)

Total de deuda emitida circulante	45.2
Deuda francesa	1.8
Deuda brasileña (*)	3.2
Deuda aún no regularizada anterior a 1975	5.6
	55.8

(*) La misma resultaba de:

Deuda reconocida por el Tratado de préstamo del 51	518.000
Subsidio a los gobiernos de Suárez y Giró s/tratado	461.000
Subsidios a Flores (1854)	691.000
Subsidios a Pereira (1858)	115.000
Subtotal	1:785.000
Subvención Costo Cuerpo del Ejército del Paraguay (Convenio 8/5/65)	848.000
Subvención Protocolo (15/1/67)	540.000
Total	3:173.000

La crisis mundial de 1873 y la escasez de oro en Montevideo impidieron seguir con el juego perverso de emitir deuda para pagar déficit originados por el servicio de la deuda, y así asegurar su valorización.

En 1875 el gobierno de Pedro Varela suspende el pago del servicio de la deuda, lo que resolvió parcialmente la crisis financiera, reduciendo el déficit del balance de pagos y mejorando las finanzas del Estado.

En el Informe de la Comisión de Hacienda proponiendo la suspensión del pago de la deuda se decía "preciso es no olvidar que los tenedores de la deuda no son acreedores privilegiados ..." "Estas deudas han sido negociadas aprovechándose de las desgracias de la patria; estas deudas han sido compradas a la Nación con notable depreciación..." "Estas deudas en fin son el producto de una especulación, no son el contenido del pago de un crédito sagrado" (27).

El Ministro José Cándido Bustamante estimaba a comienzos del 75 que la deuda pública estaba en manos de 100 a 200 personas (en el período de predominio de Mauá la concentración había sido aún mayor).

Las causas del endeudamiento estuvieron en el ciclo de guerras que van de 1863 hasta el fin de la Guerra de las Lanzas, pero a ello

(27) Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Tomo 17, 1875.

se agregaron los déficit presupuestales en los que el peso del servicio de la deuda era decisivo; y también, en muchos casos la ineficiencia administrativa o el fraude, desde el reconocimiento de deudas inexistentes, hasta la colocación de empréstitos a tipos por debajo de los que se podían obtener en el mercado.

b) Período 1876–1880

Latorre, que depuso a Varela, se vio favorecido por la medida tomada por éste. La Deuda Pública, al suspenderse su servicio, había bajado de cotización de modo que se realizaron fuertes amortizaciones de la misma. No necesitó fondos frescos durante su gobierno. Absorbió buena parte de la emisión del Banco Mauá, que debía ser retirada de la circulación. Mantuvo una inteligente política de negociaciones con los tenedores de la deuda interna y externa.

A partir de 1876 se hicieron sucesivos acuerdos para reiniciar el pago de los intereses de las deudas. Los tenedores se organizaron. El convenio definitivo, de febrero de 1878, cuyas condiciones regirían hasta 1882, estipuló que los intereses devengados se capitalizarían como Bonos Adicionales que por 5 años recibirían en oro un tercio de lo estipulado en los contratos originarios, y el resto en títulos especiales, que no devengarían intereses. También se redujo el pago de las amortizaciones. Se arregló el Empréstito Uruguayo en condiciones similares. La desvalorización de los títulos, unida a la habilidad de los negociadores logró que la amortización, que era a la par, pasara a ser a la puja.

A fines del gobierno de Latorre (diciembre de 1879) la Memoria de Hacienda señalaba una deuda de 47:900.000 pesos (28).

c) Período 1880–1891

Los gobiernos de Vidal, Santos y Tajes se caracterizaron, en especial los dos segundos, por su carácter extremadamente especulativo. Se volvió a los déficit presupuestales y al reconocimiento de deudas inverosímiles. Pero dejando de lado las pequeñas maniobras, subrayamos la que condujo al Empréstito Unificado (1883), un verdadero asalto consentido a las finanzas del Estado, y el endeudamiento que acompañó a la corta vida del Banco Nacional, donde el Estado se endeudó con el exterior para financiar al Banco y la fuga de capitales. Es de hacer notar que esta última maniobra no es obra del orismo sino de empresarios aventureros que el gobierno creía poder usar contra el orismo.

A comienzos de 1881 se aprobó una ley que creaba la Deuda Amortizable con la finalidad de consolidar todos los créditos anteriores a febrero de 1879, la mayoría anteriores a 1859 o del período crítico 1874–1875. El Poder Ejecutivo la vetó pero el Poder Legislativo mantuvo la sanción. Cuando se cerró su emisión en 1888–89 la deuda era de 19:500.000 pesos. Entre 1881 y 1882 se votaron además 7.600.000 pesos de Deuda (29).

En mayo de 1883 el Poder Legislativo votó una conversión de todas las deudas, creando el Empréstito Unificado 5% de interés, 1% de amortización a la par. Además de diversas comisiones se destinarían 4:000.000 de pesos para compensar al sindicato que tomara a su cargo la fundación del "Banco del Uruguay", la construcción del Puerto de Montevideo y la unificación de la deuda, negociado que no tendrá equivalentes. En octubre de 1883 se firmó contrato con Thompson Bonar y Cía. (Londres). El empréstito tendría la garantía de las rentas públicas. Además los bonos sorteados y cupones vencidos serían recibidos en pago de los derechos de aduana como dinero (como se cotizarían bajo la par se estaba reduciendo los impuestos que pagaban quienes poseyeran bonos).

Se dictaron diversos decretos para compelir a los tenedores renuentes al canje; se elevaron los tipos de conversión, se estableció que quienes no planteasen oposición por escrito dentro de un cierto plazo, se entendería que aceptaban la unificación.

---

(28) Entre 1876 y 1880 se emitieron 7.600.000 bonos adicionales y especiales por intereses impagos; 1.930.000 pesos por arreglo de la Deuda Francesa derivada del subsidio durante la Guerra Grande y 1.000.000 de pesos por garantías al Ferrocarril Central, pero la deuda circulante no había aumentado dadas las amortizaciones.

(29) Deuda Consolidados 1880 2.416.387 pesos, Billetes del Tesoro 3.000.000 pesos (ambos financiaban déficit), Deuda Española 300.000 pesos (reclamaciones de súbditos españoles y deudas del gobierno colonial) y deuda que financiaba garantías atrasadas y renuncia de garantías de Ferrocarril de Santa Rosa 1.800.000 pesos. En 1883 se reconoció deuda por 700.000 pesos por garantías vencidas y renuncia de garantías futuras del ferrocarril a Higueritas y en 1884 se autorizó la construcción de ferrocarril hasta la ribera norte del Río Negro por 94.000 pesos.

Fueron incluidas en la conversión todas las deudas circulantes, menos las de Ferrocarriles y las deudas "internacionales" Franco–Inglesa, Italiana y Española, cuyo servicio no había sido nunca suspendido.

La Oficina de Crédito Público presentó un cuadro de la operación hasta el 10 de febrero de 1887 (30). Las deudas entradas en la conversión sumaban 57:674.000 pesos (incluyendo diversos expedientes transados por 3:646.000), entre ellos el de Gounouilhu, que venía de la Guerra Grande), y fueron convertidas en 47:413.000 pesos de Deuda Unificada a tipos que iban del 130% al 30%, con un promedio elevadísimo de 82%.

CUADRO No. IX. 9.
Resultado de la Conversión de 1883 (en pesos)

Deuda Unificada emitida	47:413.000
A emitir	564.000
Comisiones por Unificación, Puerto y Bco. Nacional	4.000.000
Sobrante	320.000
Total	52:297.000

Se pasaba de amortización a la puja a amortización a la par.

De los cuadros presentados por el Poder Ejecutivo surge que 52:453.000 pesos nominales de deuda valían en el primer trimestre de 1883 17:598.000 pesos (33.5%) y en el cuarto (después de la ley de unificación) 43.7%, lo que muestra como los especuladores jugaron al alza previendo la conversión, que se realizó al 82%.

La deuda pública pasó entonces a ser fundamentalmente externa. Situada inicialmente en Montevideo tendió a trasladarse a Londres. Según Cuadros de la Oficina de Crédito Público el 1ro. de abril de 1884 circulaban 6:800.000 libras esterlinas de Deuda Unificada en Montevideo y 4:300.000 libras esterlinas en Londres. El 1ro. de enero de 1887 había 2:200.000 libras esterlinas en Montevideo y 8:500.000 en Londres.

En abril de 1886 se crearon los Consolidados 1886 1ra serie por 8:000.000 de pesos, para cubrir (a la par) créditos generados y en 1886 y la 2da. serie por 4:700.000 pesos para cubrir el déficit del año. Ya estaban especulando los capitalistas que protagonizaron la crisis del 90, que actuando a la baja compraron la mayor parte de los Consolidados.

(30) Citado por E. Acevedo, "Economía política ...", p. 713.

En 1888 el Poder Ejecutivo fue autorizado para emitir en Londres un Empréstito de Conversión y Obras Públicas por 20:000.000 de pesos, destinado al rescate a la par o por canje de los Consolidados de 1886, y para el desarrollo de los departamentos (a cada uno 80.000 pesos para vialidad y 50.000 para edificios públicos) y 1:500.000 pesos al fomento de la Colonización. La operación dejó un líquido de 15:500.000 pesos de los que 12:500.000 fueron a Conversión de los Consolidados de 1886. El sobrante, que quedaba para el Estado depositado en el Banco Nacional, desapareció. Los futuros fundadores del Banco Nacional hicieron subir los Consolidados del 1886 de 53 1/2 en enero de 1887 a cerca de la par. El Estado hizo la conversión para proporcionarles fondos.

La deuda circulante al 31 de diciembre de 1889 era de 81:300.000 pesos. La única deuda pendiente de arreglo era la brasileña (31). En el período 1881–1889 la deuda aumentó en 27:200.000 pesos, a pesar de que no hubo guerras civiles, y de ella sólo 3:600.000 pesos correspondían a garantías de ferrocarriles. Según E. Acevedo entraron a Uruguay unos 50:000.000 pesos entre la Deuda Unificada que se vendió en Londres, el producido del Empréstito de Conversión y Obras Públicas, la caución en Londres de Bonos del Tesoro y la venta de la empresa de tranvías a una compañía inglesa. En mayo de 1890 se autorizó a contratar el Empréstito de 1890 por 9.400.000 pesos cuyo saldo fue depositado en cuenta corriente en el Banco Nacional y parte se perdió en la bancarrota de éste, aunque se pagaron los Bonos del Tesoro por 4.200.000 pesos (32).

(31) En 1889 se emitió la deuda Cuotas de Amortización por 1.572.000 pesos y la Deuda Indemnización por 1.078.000 por una denuncia de terrenos submarinos de 1838 por la que el denunciante nunca había pagado nada. Finalmente el Poder Ejecutivo prohibió la emisión de Deuda Amortizable (circulaban 5.000.000).

(32) E. Acevedo: "Anales ...", Tomo IV, p. 454, Montevideo, 1934.

d) Período 1891–1896

En 1891 fue suspendido el servicio de la deuda como consecuencia de la bancarrota de los Bancos Nacional e Inglés y la situación financiera del Estado.

Ellauri fue enviado a Europa para negociar el arreglo de la deuda. Rápidamente firmó un concordato ratificado por la ley de 7 de octubre de 1891 que autorizó a emitir 20:500.000 de libras esterlinas al 3 1/2 de interés y amortización a la puja (96.350.000 pesos). Se destinaban 5:640.000 pesos para terminar el ferrocarril Montevideo–Colonia, 49:935.000 para canje del Empréstito Unificado, Empréstito de Conversión y Obras Públicas y Empréstito 6% de 1890; 10% se destinaba a bonificar las deudas por el menor interés que se pagaría (2:867.000 pesos); 3:744.000 pesos por intereses no pagados al 31 de enero de 1892; 2:975.000 por garantía de ferrocarriles vencidas al 31 de diciembre de 1891 y 2 5/8% por comisiones y gastos.

Los ferrocarriles aceptaban la reducción de la garantía del 7% al 3 1/2% (no se tendrían en cuenta las ganancias inferiores al 1 1/2%).

Según el gobierno, el nuevo empréstito reducía el servicio de la deuda en 300.000 pesos a pesar de que se incluían otras deudas; ello se debía a que se reducían los intereses (que eran del 5 y 6% en las deudas canjeadas) y, sobre todo, se volvía al sistema de amortización a la puja (33). Podía pensarse que se retomaba el camino de la buena administración (34).

Al 31 de diciembre de 1891 el Poder Ejecutivo fijó la deuda interna en 7:041.000 pesos con un servicio anual de 697.000 pesos. Se realizó en 1892 su unificación en 7:900.000 pesos (reducía a la mitad el servicio).

En marzo de 1892 se declaró en liquidación el Banco Nacional creándose el Banco Hipotecario con la Sección Hipotecaria de aquel banco privado, que tendría como base una deuda pública que se llamó "de garantía" de 4.000.000 pesos (35).

(33) Se afectaba al servicio el 45% de las rentas de Aduana, si este no alcanzaba para amortizar, se daría prioridad a los intereses y garantías de ferrocarriles (podía dejarse de amortizar).

(34) E. Acevedo "Economía Política y Finanzas", p. 721.

(35) En 1893 se creó la Deuda Internacional para saldar una deuda con el Banco de Crédito Popular de Brasil prestados al Poder Ejecutivo y al Banco Nacional por 3.500.000 pesos y en 1896 la "Deuda de Liquidación" para cubrir deudas del Banco Nacional por 2.663.000 pesos.

e) Período 1896–1910

Rápidamente y en forma aceptable se había logrado el arreglo de la deuda. A partir de entonces y a pesar de que también hubo que financiar déficit presupuestales y guerras civiles, y hubo que aceptar a veces condiciones extorsivas, entre otras la garantía de rentas públicas, buena parte del destino de los fondos fueron las obras públicas. Sin embargo (algo común a todas las épocas) el servicio de la deuda tendía a desequilibrar las finanzas del Estado y el balance de pagos, obligando a un mayor endeudamiento.

En 1896, con la oposición orista, el Empréstito Uruguayo permitía la creación del Banco de la República que fue el comienzo de lo que iba a constituir el patrimonio comercial e industrial del Estado. El banco sería mixto y el capital público sería la mitad (5.000.000 de pesos) del capital total. La deuda que debió emitirse fue de 7.834.900 pesos y además se exigió la entrega de 297.000 libras de la mitad de la Deuda Consolidada que había quedado en garantía de la construcción del Ferrocarril del Oeste (36).

En 1904 la Deuda Pública emitida ascendía a 122.700.000 pesos. A ello había que agregar la Deuda Brasileña por subsidios por 3.168.000 y el Empréstito Municipal de 1888 por 6.000.000 de pesos, resultando un total de 131.868.000 pesos (37). El servicio de la deuda insumía en 1904 6.000.000 de pesos sin tener en cuenta las garantías de ferrocarriles.

En 1905 el Ministro Serrato propició la conversión de títulos internos y externos 6% amortizables a la par, por títulos del 5% de interés con una bonificación de 3 pesos los 100 nominales. Se

(36) Entre 1897 y 1901 se autorizaron cuatro series de un Empréstito Extraordinario por 10.000.000 de pesos. En 1898 la Deuda Certificados de Tesorería por 5.017.000 pesos y en 1902 la Deuda Amortizable por 4.200.000, todas ellas para financiar déficit presupuestales, gastos de guerra y deudas atrasadas.

(37) De ellas a lo sumo algo menos de un 10% de lo emitido habían tenido un destino productivo: ferrocarril a Colonia que luego se constituyó en una especie de "prima" para la concesión del préstamo para la creación del Banco de la República, parte del Empréstito Municipal y del de Vialidad y Obras Públicas de 1888, así como el empréstito de creación del Banco de la República y la consolidación de créditos por subsidio a los ferrocarriles.

trataba del Empréstito de Conversión 5% de 1905 (aprobado en enero de 1906), amortizable a la puja si se encontraba debajo de la par y por sorteo si estaba sobre la par (38).

Las deudas a convertir ya emitidas eran el saldo de 4 series del Empréstito Extraordinario, Certificados de Tesorería y Obligaciones del Puerto de Montevideo por un total de 12.304.050 pesos. Además se convertían títulos autorizados aún no emitidos por 18.806.500 pesos (Obligaciones Puerto de Montevideo 6.806.500 (1899), Empréstito de Vialidad y Obras Públicas 3.000.000 (1905), Empréstito Extraordinario 6% 9.000.000, (1903).

Se preveía una deuda total de 32.488.300 pesos (39) y un servicio de 1.949.298.

Su emisión liberó fondos que aceleraron el auge existente. La plaza de Montevideo, estaba saturada o rechazaba los valores del Estado. La sobreoferta los desvalorizaba. Se contrató el Empréstito con el Banco de París y los Países Bajos.

Una ley de diciembre de 1907 autorizó a emitir 1.000.000 de pesos con 6% de interés y 1% de amortización acumulativa y a la puja para construir los edificios de la Universidad Central, Facultades de Derecho, Medicina y Sección Enseñanza Secundaria.

En junio de 1908 se crearon los Bonos de Garantía del Ferrocarril Uruguayo del Este, para la prolongación de la línea del Estado hasta San Carlos y Maldonado. Se entregarían 756 libras esterlinas por kilómetro al tipo de 92%. Total emitido 241.375 pesos.

El empréstito de Obras Públicas de 1909 por 6.000.000 pesos, 5% de interés 1% acumulativo y a la puja y por sorteo si se cotizaba por encima de la par, fue tomado por el Banco de París y Países Bajos al 92 1/2%. El Estado recibió 5.490.000 pesos. Estaba destinado a la construcción del Palacio Legislativo, del Palacio de Gobierno, de la Academia Militar y Naval y obras de mejoramiento edilicio y saneamiento.

La Deuda circulante en 1911 era de 131.800.000 pesos. El servicio de la deuda pesaba fuertemente en el balance de pagos y en el presupuesto.

(38) Véase C. Zubillaga: "El reto financiero", p. 22, Montevideo, 1982.

(39) Financia gastos de guerra civil, déficit presupuestales y en forma creciente, obras públicas de distinta índole.

Zubillaga llega a la conclusión, en razón de la dificultad que Batlle y Ordoñez tuvo para colocar empréstitos dentro del país, en la primera década del Siglo XX, que encontró la negativa del capital local a financiar obras de su gobierno (40). La dificultad es cierta, las causas pueden ser más de una. Era necesario reconstruir lo que la guerra había destruido; los capitales se dirigían a la construcción, a la industria que en este período tenía un fuerte crecimiento y al mestizaje que recién ahora avanzaba. Podía haber aquí también un problema de rentabilidades relativas (la deuda había perdido su carácter especulativo disminuyendo la ganancias).

Batlle y Ordoñez, que combatía las inversiones directas, recurrió al empréstito extranjero. Entendió el gobierno que los empréstitos eran más controlables que las inversiones directas? Se cambió de país acreedor; ahora prestaba la Banca de París y los Países Bajos. Es posible que ello ocurriera porque desde la guerra ruso–japonesa y los problemas en Europa del Este, Francia dirigía sus capitales a América Latina (41), lo que no es incompatible con el hecho de que los gobernantes tuvieran una política de diversificación de sus acreedores.

A la consideración de la historiografía clásica (Acevedo) de que en lugar de gastar en guerras civiles se pasó al financiamiento de obras, sucedió la crítica acerca de sí se gastaba en necesidades básicas o en boato.

Pronto fue evidente además que el servicio de la deuda, como en el Siglo XIX, desequilibraba el balance de pagos, aunque el capital liberado por las conversiones originaba auges momentáneos. La exportación de títulos de deuda y el servicio de ésta acentuaban el déficit del balance de pagos, la emigración de oro, la restricción del crédito y originaban dificultades para las actividades productivas, debiéndose recurrir de nuevo al empréstito, en cierta forma como en el Siglo XIX. Esto fue especialmente cierto en la primera década del siglo, en que el saldo promedio anual del balance comercial no cubría el servicio de la deuda y otros pagos.

(40) C. Zubillaga, op. cit., Cap. XV.

(41) C. Zubillaga, op. cit., p. 220 y siguientes.

CAPITULO X
MONEDA Y BANCOS

1) Introducción

La disolución de Virreinato originó el surgimiento de regímenes monetarios muy diversos en Buenos Aires, las otras provincias argentinas y Uruguay. Dominada por el capital mercantil, la Banda Oriental se orientó hacia un régimen metalista (muy pronto orista), que era afín al de los comerciantes españoles durante la Colonia e incluso a los comerciantes europeos que se movilizaban en el área desde 1810.

Su interés era mantener una débil circulación monetaria interna, que restringía el consumo, evitaba el déficit de la balanza de pagos y les permitía adueñarse del metal. El oro estaba destinado al comercio de larga distancia que le permitía grandes ganancias al sector mercantil, el cual había sustituído al Imperio Español en el control de la economía.

Sin embargo, para evitar la fuga de metal, desde 1865 (caída de Paysandú y peligro de saqueo de Montevideo), y ante la necesidad de proteger al Banco Mauá que tenía sumas muy grandes inmovilizadas en colocaciones a largo plazo o préstamos al Estado, se debió a declarar repetidamente la inconversión, sin llegar al curso forzoso hasta 1875.

En realidad esta situación tenía causas económicas profundas: el atraso en la expansión de las exportaciones, que desequilibraba el balance de pagos, y el surgimiento de un mercado interno de cierta importancia que requería una mayor circulación monetaria interna. Sus necesidades no coincidían con las de los comerciantes oristas, o si se quiere, con las del sector externo.

Los avatares del enfrentamiento entre oristas (liberales) e intervencionistas son analizadas en los puntos 2 y 3 de este capítulo.

Esta etapa del conflicto terminó con una deflación intensa y la suspensión del servicio de la deuda bajo la dictadura de Varela y el restablecimiento del patrón oro con Latorre (puntos 4, 5 y 6).

Al contrario que en el período anterior, entre 1876 y 1886 se puede afirmar que las cifras del balance comercial, indican una tendencia positiva que resulta de la expansión de la producción ganadera y las dificultades del orismo luego de su victoria pírrica del 76, cuando quedaron con poca capacidad para importar. A ello es necesario agregar la casi segura mejora de los términos de intercambio y la sustitución de importaciones (punto 7).

Mientras que la crisis del 75 debió salvarse sin apoyo del capital extranjero, en la etapa imperialista del capitalismo los capitales europeos afluyeron. El gobierno de Tajes intentó entonces librar la batalla definitiva con el orismo apoyado en el capital internacional, pero no pudo evitar que éste, luego de realizada su ganancia, huyera (punto 8).

La deflación fue aguda entre 1891 y 1895, y el grupo orista volvió al contralor del sistema monetario y bancario. De esa forma volvieron a obtenerse saldos favorables en el balance comercial, fenómeno que se incrementó con el aumento de los precios de los productos exportables. De la liquidación del Banco Nacional surgió la creación del Banco Hipotecario (privado) que vegetó hasta mitad de la primera década de este siglo, en que la liquidación de su pesada cartera, el aumento de los valores inmuebles y los fondos disponibles para préstamos, permitieron su relanzamiento (punto 9 y 10).

Finalmente, con el apoyo de ganaderos, industriales, pequeños comerciantes y la burocracia estatal, se fundó el Banco de la República. Si bien se mantenía el patrón oro y el Banco no tenía poder de reglamentación del sistema bancario y monetario y, a pesar de realizar una política conservadora, su existencia significó un rudo golpe para el orismo, en la medida que le iría quitando espacio y modificando estructuras monetarias y bancarias que habían dominado en el Uruguay prácticamente durante todo el Siglo XIX (punto 11).

2) El Régimen monetario

El régimen monetario del Uruguay a comienzos de la década 60 estaba definido por la ley de 23 de junio de 1854, que ratificó el régimen metalista oro–plata y estableció la relación entre el oro, la plata y las distintas monedas extranjeras, con una unidad de cuenta —el peso plata oriental— de ocho reales de 100 centésimos cada uno.

Entre 1857 y 1858 se había autorizado el funcionamiento de los primeros bancos: Bancos Mauá y Comercial que tenían derecho de emisión mayor convertible, sin exigencias de encaje metálico; sus leyes de creación le concedían la función de emitir moneda menor mientras existiera escasez de ella.

El Estado no acuñaba ni emitía; los bancos podían dar crédito en billetes, que no tenían ningún costo. Eso era más extremo en el caso de la emisión menor, que por el mínimo que se exigía para su conversión era prácticamente inconvertible.

En diciembre de 1860 la emisión del Banco Comercial y del Banco Mauá (sin tener en cuenta los dos pequeños bancos que funcionaban en Salto y Paysandú), era de sólo 1:350.000 pesos (1). No se conoce cuanto metal podía haber circulando. Todo indica un ritmo de circulación lento.

En la Memoria de Hacienda del 26 de febrero de 1961 (2), Tomás Villalba, sin perjuicio de subrayar el buen funcionamiento de los bancos, anotaba la insuficiencia del cambio menor "que afecta particularmente a las clases pobres, sintiéndose con más fuerza en la campaña" ... "en la que la moneda feble boliviana (3) iba reemplazando fácilmente a la plata amonedada de otros cuños" y tenía por objeto "facilitar las transacciones entre los comerciantes al menudeo y los consumidores" (4).

(1) Las cifras que figuran como encaje en los estados de los bancos no pueden ser tenidas en cuenta como existencia de oro y plata ya que incluyen billetes de los otros bancos.

(2) Citado por J. Pivel Devoto: "Los bancos", Tomo 1, p. 86 y siguientes.

(3) La moneda feble boliviana circulaba en todas las provincias argentinas salvo Buenos Aires.

(4) Desde el corte abrupto que supuso la Revolución de 1810 entre los puertos del Plata y el Alto Perú, en lo que luego iba a ser la Confederación Argentina iba a subsistir como moneda la plata de distintos orígenes, mientras Buenos Aires evolucionaba hacia el papel moneda inconvertible y plata y

Los comerciantes daban crédito, lo que les permitía el control de las transacciones, incluso en hipoteca a altos intereses (18% por adelantado más comisión), a particulares y al Estado. El crédito al Estado había sido desde por lo menos la década 30 un mecanismo importante de acumulación, de caracteres especialmente especulativos. Sabemos que pulperos y comerciantes de los pueblos prestaban a peones, estancieros, etc. y que los grandes estancieros acudían a los barraqueros y los bancos, de forma que éstos y los importadores y mayoristas controlaban el abastecimiento de la Campaña y la comercialización de su producción con escaso movimiento de fondos.

La ley de 23 de junio de 1862 aprobó una reforma monetaria que declaraba moneda nacional al peso plata de 100 centésimos (5) y el doblón de oro (6). Para las fracciones menores se acuñaría moneda de cobre. Mientras no se acuñara la moneda nacional, circularían las monedas extranjeras (la ley fija su relación con el peso). Marcando el cambio de patrón, al contrario que en la ley de 1854 se fija también la relación con la moneda inglesa (7). El papel mínimo que podían emitir los bancos era un doblón, sin perjuicio de la emisión menor que les fuera acordada por sus leyes de creación.

El sistema monetario y bancario funcionó normalmente hasta 1867, sobre la base de un balance de pagos relativamente equilibrado e incluso positivo (8).

oro sellados; la República Oriental mantenía la exclusiva circulación de oro y plata, gracias a la férrea disciplina de los comerciantes, que se beneficiaban con el comercio de tránsito y aseguraban el equilibrio del balance de pagos mediante una poco extendida circulación monetaria. Vázquez Sagastume dice en Cámaras (1863) que los intereses altos no son mera usura, que obedecen a la necesidad de equilibrar el balance de pagos para impedir la salida del oro.

De hecho podemos decir que desde el Decreto de Cisneros a 1865 se transitó del patrón plata colonial al patrón oro de origen anglo–brasileño.

(5) Con un peso de 25 gramos 480 y ley de 917 milésimos.

(6) Equivalente a 10 pesos plata.

(7) En carta publicada por F. Vidiella en "El Siglo" de 28 de diciembre de 1873 se afirma que los únicos metales que circulaban eran libras esterlinas y moneda brasileña.

(8) Se establecen los bancos Montevideano, Italiano, Oriental y Navia y el Bco. de Londres (de capital inglés), que fundado en 1863, comienza a emitir en 1865. Existen sucursales en algunos departamentos. También sociedades de crédito hipotecario y casas cambiarias.

El sistema bancario se transformó en la principal fuente de crédito a corto plazo. El crédito hipotecario permanecía preferentemente controlado por individuos y sociedades. A partir de que la economía y las finanzas estatales se deterioraron reaparecieron los prestamistas usureros, los compradores de sueldos y de otros créditos contra el Estado.

3) La expansión del mercado interno y las nuevas necesidades monetarias

La invasión de Flores (1863) volvió a poner en el centro de la problemática económica las finanzas estatales (mayores gastos, reducción de los ingresos). El gobierno de Berro había establecido estrechos lazos con el Banco Mauá que le proporcionaba fondos. El 7 de enero de 1865 se decretó la inconversión para proteger al Banco Mauá, no tanto porque tuviera exceso de emisión (como en general se subraya), sino por lo pesado de sus colocaciones en especial en crédito al Estado y deuda pública. Había caído Paysandú. Según los informes diplomáticos los bancos fueron protegidos por la marinería extranjera. El Banco Comercial mantuvo la convertibilidad (9). Los bancos Comercial y de Londres acumulaban fuertes cantidades de billetes del Banco de Mauá para convertirlos y provocar su caída (10). El metal era depositado en los barcos extranjeros; incluso los bancos trasladaron el metal a Buenos Aires, tanto por razones de seguridad como por la alta tasa de interés de esa plaza.

Los billetes inconvertibles del Banco Mauá sólo sufrieron una depreciación del 6 a 7% y el nivel de precios se mantuvo. Los billetes no se depreciaron porque eran necesarios a la circulación y los bancos oristas los aceptaban.

Villalba sostuvo en su informe para el Gobierno del 11 de marzo de 1965 que el comercio había sufrido por la guerra, pero los bancos habían quedado indemnes, aunque con deudores afectados por la paralización de los negocios (11). El 23 de marzo de

(9) Muchos autores confunden la inconvertibilidad con el curso forzoso que sólo hubo en 1875 y 1890 en Uruguay y no fue respetado por el sector orista.

(10) Véase J. Pivel Devoto: "Los bancos", volumen 1, p.143 y sig.

(11) Citado por J. Pivel Devoto, op cit, Tomo I, p. 151 y siguientes.

1865, el gobierno en función del informe dejó sin efecto la inconversión a partir del 15 de junio.

Con la misma fecha se emitió otro decreto que constituía una verdadera ley general de bancos, de orientación liberal (12). Los estatutos y reglamentos de los bancos serían aprobados por el Poder Ejecutivo. Establecía la libre convertibilidad a oro y con ello el patrón oro, hacia el que se transitaba por lo menos desde la Cisplatina (13). Los bancos tenían libre emisión de billetes de 10 pesos como mínimo, hasta el triple del capital. Se les concedía la emisión menor en forma transitoria, hasta el 20% de la emisión mayor, en épocas de escasez de circulante. No se innovaba sustancialmente con relación a las leyes de creación de los Bancos Mauá y Comercial.

La historiografía en general ha identificado dinero con moneda metálica y con emisión circulante. Pero es necesario tener en cuenta que los bancos recibían depósitos en metal que según el contrato que los regulaba podían constituir dinero. Los bancos daban crédito que podía reflejarse no en aumento de circulante sino en aumento de depósitos, es decir dinero bancario (14). También los bancos prestaban al gobierno, utilizando los fondos de los depositantes o creaban dinero (emisión de billetes o crédito).

Los comerciantes y los bancos hasta 1863, como vimos, conforme a la tradición colonial mantenían un restringido monto de dinero en poder del público, lo que les aseguraba el equilibrio del balance de pagos y un cierto control de la economía.

Este equilibrio fue roto por el auge en los años sesenta, la entrada de oro y el mayor desarrollo de relaciones de producción capitalista y de la relación social dinero (15). Es de subrayar aquí un fenómeno de especial importancia. Hasta la década de los años 50 la moneda había cumplido en forma dominante su función en el comercio exterior, y estaba controlada por el capital mercantil. La constante referencia durante los años 50 a la

(12) Transformado en ley el 30 de abril de 1868.

(13) La desvalorización de la plata, que la invalida como patrón monetario, recién comenzaba, pero puede haber influído.

(14) Dependía de su liquidez; si se movían por cheque, orden de pago, u otra forma similar, constituían dinero.

(15) Ello fue variable según zonas geográficas, actividades y según la mayor o menor existencia de actividades de autosuficiencia y en especie.

escasez de moneda menor y la fundación de bancos entre 1857 y 1868 muestra la creciente importancia que la moneda empezó a tener en el mercado interno.

El aumento del ingreso, la concentración que siempre tuvo, y la modernización de las costumbres determinó un incremento del consumo suntuario que así como las inversiones en infraestructura urbana hicieron más vulnerables las cuentas con el exterior.

Los comerciantes tuvieron que enfrentar a Mauá y a lo que significaba: un hombre vinculado al gobierno de Brasil, capaz de mover oro en forma autónoma respecto de las operaciones comerciales del Uruguay, con amplias vinculaciones con el exterior, capaz de negociar un empréstito en Londres, con una concepción del negocio bancario muy distinta de la del Banco Comercial y, desde el comienzo, muy vinculado con las finanzas estatales (16). La oposición a Mauá fue fuerte ya que disputaba a los comerciantes y prestamistas el control de la economía (la moneda y el crédito, las finanzas estatales y el comercio exterior).

En junio de 1866 estalló una crisis en Londres produciendo una corrida en Montevideo. El Banco de Inglaterra había elevado la tasa de redescuento y "atraía" capitales de la "periferia" (17). La corrida fue una maniobra de los bancos oristas contra el de Mauá (18). El 20 de junio el Poder Ejecutivo decretó la segunda inconversión por un lapso de 6 meses, en razón de la crisis europea y las fuertes exportaciones de oro que efectuaban los bancos. Según el decreto, tenían la obligación de retener el oro que tuvieran en caja. La emisión se limitó el triple del encaje.

La inconversión fue otra vez decretada para proteger al Banco Mauá. Seguía teniendo una emisión y un volumen de negocios superior al de todos los otros bancos juntos. Prestaba a artesa-

(16) En este período y hasta que entre en liquidación, el Banco Mauá fue el principal banco por su capital y el volumen y variedad de operaciones. Estimula el desatesoramiento, importa oro (1:300.000 en 1863 y 3:200.000 en 1864), sin duda para cubrir el déficit en cuenta corriente. Tiene sucursales en las ciudades del Litoral, en Buenos Aires y Rosario. Véase informe de Villalba del 11 de marzo de 1865, en J.Pivel Devoto, op.cit., vol.1, anexo.

(17) En "Los Debates" Francisco Bauzá subraya como durante la crisis europea los comerciantes deben hacer grandes giros a Europa, para apoyar a sus socios de allí.

(18) El mismo "El Siglo" lo denuncia el 22 de junio de 1866.

nos, ganaderos, agricultores y comerciantes y recibía depósitos de los mismos. Tendía a desterrar las prácticas de los comerciantes usureros (en relación al Estado, deudores del Estado y particulares). Había organizado la deuda pública y se había hecho cargo del manejo de los fondos públicos. En 1865 había importado 5.000.000 de pesos en metal. En la época se subrayaba la estructura de sus colocaciones demasiado "pesadas", pero se sostenía en general la solvencia de los bancos (19). Estas colocaciones se harán tanto mas "pesadas" a partir de la mitad de 1867 cuando las empresas entren en crecientes dificultades (20).

El 1ro. de diciembre de 1866 el Poder Ejecutivo decretó la conversión (21). El auge económico y la especulación continuaron.

Hacia fines de 1867, el desequilibrio del balance comercial que los ingresos del tránsito no llegaban a compensar, originaba un drenaje de oro del que hay estimaciones muy disímiles en la época. La exportación de oro, y el retiro del metal de los bancos por los especuladores, reducía los depósitos, la emisión y el crédito y paralizaba la actividad económica.

La emisión en noviembre de 1867 era de 7:600.000 pesos y en 1868 de 11:500.000 (22) (en 1860 había sido de 1:350.000), lo que dice de la creciente utilización del billete bancario y, de hecho, del dinero. Cuando a partir de fines de 1867 comienza a escasear el "circulante", se ve hasta qué punto el aumento de las transacciones lo ha hecho necesario, mostrando una oferta monetaria siempre escasa hasta la década 80.

(19) Informes de A. Vaillant del 22/6/1866 y T. Villalba del 4/7/866, citados por J.Pivel Devoto, op. cit.,Tomo 1, p. 189 y 191. "El Siglo" hace observaciones similares el 26 de junio de 1866 "arrancó al gobierno de las manos de los usureros ..." "... moralizando al gobierno mismo con el ejemplo demostrativo que el Estado puede y debe pagar sus deudas y a sus servidores puntualmente".

(20) José Pedro Ramírez sostuvo también en Cámaras que lo peligroso no era la emisión sino las otras operaciones. La Historiografía por lo general ha puesto el acento en el exceso de emisión, enfoque que se vincula —suponemos— a la tradición orista a través de Eduardo Acevedo.

(21) La Memoria de Hacienda de la Provincia de Buenos Aires para 1867 da cuenta de grandes remesas de oro a Montevideo, para que los bancos hicieran frente a la conversión.

(22) J. Pivel Devoto, op cit., Tomo 1, p.226.

El 13 de diciembre de 1867 Flores decretó la tercera inconversión que regiría hasta el 30 de mayo de 1868, sin que hubiera corrida, aunque sí retiro de otros valores a la vista. La fundamentó en la necesidad de evitar la extracción de oro.

Según el decreto, los bancos estaban obligados a mantener el oro existente en sus arcas y no emitir por encima del triple del encaje.

Un decreto del 16 de diciembre de 1867 suspendió la tramitación de peticiones de nuevos bancos. El 21 de enero de 1869 otro decreto suspendió el trámite de aumento de capitales. A esa fecha los bancos habían proliferado (8 en Montevideo) con 9.100.000 pesos de capital. La importancia relativa del Banco Mauá había disminuido.

En la época se generalizó la opinión de que el aumento de la emisión era una de las causas del aumento del precio del oro (14–16%). Pero la causa principal era que escaseaba por los abultados déficit del balance de pagos (23). Tomás Villalba además subrayaba como causa de los desequilibrios monetarios las relaciones del Banco Mauá con las finanzas del Estado. José Pedro Ramírez afirmaba que la crisis de 1868 no se debió a la excesiva emisión sino al mal uso del crédito.

Se inicia a partir de 1868 un período confuso en materia monetaria y bancaria, que pone en evidencia desequilibrios que sólo se solucionarán a lo largo de la segunda mitad de la década 70 con un ajuste recesivo y transformaciones en el sector productivo.

Los bancos oristas y "El Siglo" incrementaron su propaganda contra la inconversión (24). El Ministro de Hacienda Bustamante, rígido liberal, restableció la conversión.

La idea de volver a la inconversión sin embargo ganaba terreno. Se sabía que con conversión y reservas cada vez más magras los billetes se cambiarían a oro y se retiraría el oro depositado en los bancos. Este fenómeno se repitió toda vez que se volvió a

(23) J. Pivel Devoto: op cit., Tomo 1, p.226.

(24) Mauá por el contrario opinaba que la conversión produciría la suspensión de pagos de los bancos y el agotamiento del metal que aún quedaba (carta al Presidente Batlle, Manifiesto, Nota por intermedio de la Legación Brasileña). Opinaba también, con acierto, que la conversión dependía más de la situación general, que de la de los bancos. Citados por J.Pivel Devoto.op.cit.,Tomo 1, p 249 y 290.

la conversión. Se quería evitar la liquidación de los bancos, la paralización de los negocios y el deterioro de las finanzas del Estado.

Con una década de expansión y de desarrollo de relaciones capitalistas, no se podía prescindir ya del dinero.

La escasez de oro paralizaba el comercio exterior y mayorista. La población de escasos recursos sufría las consecuencias de la escasez de moneda menor y del pago en papel desvalorizado. Si éste mantenía valor, se debía a que era necesario para el mercado interno. Quedaba por primera vez claro que las necesidades de ambos ámbitos de circulación no coincidían.

Cuando se restableció la conversión cerraron los bancos Mauá, Montevideano, Italiano y Comercial de Salto (25). Una ley de 13 de julio de 1868 y su decreto reglamentario crearon una Comisión Fiscal de Bancos y dieron a los billetes además de la garantía de valores suficientes, la garantía de la nación hasta 90 días de reiniciada la conversión. La emisión de los bancos se limitó al doble del capital. Desde el 1ro. de agosto de 1868 los bancos debían retirar mensualmente de la circulación el 3% de la emisión hasta llegar a ese límite. Los billetes de los bancos que se sometieran al régimen serían moneda legal por 20 meses (26).

El alto comercio aceptó los billetes, ya que eran necesarios para la circulación interna. Según la Comisión Fiscal en agosto de 1868 la emisión garantida era de 11:179.000 (27). Los bancos Comercial y de Londres no se acogieron al decreto.

Circulaban entonces tres monedas: metal, billetes bancarios convertibles (del Banco Comercial y de Londres) y billetes inconvertibles. Las estructuras dinerarias tendían a parecerse a las de la Provincia de Buenos Aires.

Al aparecer emisión menor realizada por bancos y particulares, el 23 de noviembre de 1868 el Poder Ejecutivo prohibió por primera vez su emisión y circulación. Constituía esto un cambio importante en el sistema monetario.

(25) J.Pivel Devoto, op. cit., Tomo II, p.10 y 59.

(26) Podemos decir que por lo menos entre 1868 y 1876 existieron dos subsistemas parcialmente conectados: el de los bancos oristas por un lado y el de la Comisión Fiscal y la Junta de Crédito Público y los otros bancos por otro.

(27) Bancos Mauá (7.200.000), Italiano (2.100.000) y Montevideano (1.200.000) y el resto, el Navia y Oriental.

Entre diciembre de 1868 y febrero de 1869 cerraron nuevamente sus puertas los bancos Italiano, Mauá y Montevideano y Comercial de Salto y algunas sociedades vinculadas a ellos, al parecer por la imposibilidad de realizar sus activos. "La Tribuna" del 16 de febrero de 1869, decía "si los deudores de los bancos hubiesen pagado ... la mitad de lo que debían, no estaríamos en la situación en que estamos".

Francisco Bauzá (28), subrayó el error de los oristas que hablaban de exceso de papel: "Mentira —dice— la necesidad es tan grande que el papel de los bancos se recibe por todo el mundo". Bauzá al tratar de mostrar cómo el país no podía funcionar sin circulante está dando cuenta de la transformación de Uruguay en una economía dineraria y del desarrollo del mercado interno.

Finalmente el 7 de julio de 1869 se promulgó la ley de liquidación de los bancos. La parte relativa a la emisión debía realizarse de inmediato con los fondos públicos, valores en cartera o territoriales que la Comisión Fiscal hubiera recibido de dichos bancos. El Estado tomaría a su cargo lo emitido y el Poder Ejecutivo quedaba facultado para contratar empréstitos a efectos de la conversión.

Según la liquidación, el Banco Mauá tenía emitidos al 12 de febrero de 1869 6:100.000 pesos. Tenía en su poder 3:670.700 pesos del Empréstito Montevideano Europeo (3/4 del total), 1:888.500 de Deuda Fundada 2da. Serie y créditos contra el gobierno por 821.200. Su activo total era de 14:700.000 (29). Con el acuerdo de Mauá la Comisión Fiscal declaró que se encargaría de convertir a oro los billetes. El 24 de octubre de 1869 el Banco Mauá fue autorizado a reiniciar operaciones (30).

El 8 de enero de 1870 el Poder Ejecutivo creó la Junta de Crédito Público, cuyas atribuciones consistían en recibir el producto de las rentas afectadas a la deuda pública y cumplir su servicio, y entender en la dirección de las operaciones relacionadas con la emisión. La ley de liquidación de los bancos fue prorrogándose hasta resolverse la conversión de los billetes del curso legal. Ber-

(28) "La Soberanía nacional" del 9, 13 y 23 de mayo de 1869. Citado por J.Pivel Devoto, op.cit., Tomo II, p.89.

(29) J.Pivel Devoto, op.cit., Tomo II, p.57.

(30) También se hizo la liquidación de los Bancos Italiano y Montevideano.

nabé Herrera y Obes afirmó en la Cámara de Representantes que los billetes de curso legal eran los únicos que circulaban (es decir que los bancos oristas guardaban su oro para el mercado externo). Afirmó que las medidas habían salvado a los bancos, pero no al comercio y que la conversión era imposible por la sencilla razón de que no había oro, "no se quite al pueblo el único medio para poder llenar sus necesidades", afirma. (31) Se oponía así a los oristas, que afirmaban que el oro "huyó" ante el billete y que si se eliminaba la inconversión el oro afluiría.

El 4 de mayo de 1870 se promulga una ley que Bernabé Herrera y Obes calificó de transacción, por la que la Junta de Crédito Público ampliada debía sustituir los billetes en circulación garantidos por la Nación, por otros emitidos por la propia Junta. Es un paso en la tendencia del Estado a intervenir en la emisión. No podían exceder de un 30% los de cambio menor. Tendrían curso legal hasta su completa extinción y serían los únicos admitidos en las oficinas públicas (32). Los bancos de emisión existentes o que se crearan podrían emitir hasta el duplo de su capital en billetes convertibles contra los billetes de la Junta de Crédito Público u oro sellado. El valor mínimo de esos billetes sería de 10 pesos. La amortización de billetes a emitirse en sustitución de los de Mauá, Italiano, Montevideano y Comercial de Salto, se efectuaría mensualmente con las rentas afectadas a los títulos de deuda pública entregada por dichos bancos. Los bancos amparados por la ley de 16 de julio de 1868 que hubieran continuado sus operaciones regularmente podrían provisionalmente aumentar la emisión hasta el duplo del capital realizado.

La Revolución de las Lanzas había comenzado poco antes. En las Cámaras se habla de miseria, de sueldos y pensiones impagas, etc. Bernabé Herrera y Obes afirma que "no es el pueblo quien rechaza la emisión: son media docena de hombres que están propendiendo ante todo por su fortuna y a los que por consiguiente no les importa nada la miseria de los demás", "es a esa media docena de hombres a quienes no les conviene para sus operaciones la emisión" (33). El comercio desconfiando del curso legal había elevado los precios un 20–30%.

(31) Diario de Sesiones de la Asamblea General, 1869, Tomo 4, p.74 y 87 a 95.

(32) Hay aquí una primera aproximación al curso forzoso.

El problema era tanto el déficit presupuestal y la escasez de circulante como el déficit del balance de pagos.

Entre 1870 y 1871 decae la actividad bancaria como consecuencia de la retracción de la actividad que produce la guerra civil y la creciente escasez de oro. El Empréstito Platense debió colocarse en el extranjero por falta de circulante en plaza.

La emisión bancaria que el Estado tomó a su cargo por ley de 7 de julio de 1869 y 4 de mayo de 1870, ascendía a 7:357.000. El 1ro. de enero de 1871 comenzó la conversión por billetes del Estado. En el año se convirtieron 4:800.000 pesos. Con posterioridad se rescataron y extinguieron 700.000 de modo que quedaban en circulación 1:800.000.

El 11 de noviembre de 1872 se abrió la conversión a oro de los billetes, conforme al Convenio del Empréstito Uruguayo negociado en Londres, siempre que se presentasen "componiendo uno o más doblones". Se destinaron 5:558.000 pesos del Empréstito a la conversión y la situación pareció mucho menos crítica. La actividad económica aumentó como consecuencia del empréstito. Al 31 de diciembre de 1872 quedaban en circulación 1:100.000. La Junta observa que la conversión dejaba un vacío monetario (34).

La emisión bancaria se elevaba al 31 de diciembre de 1872 a 5:600.000 (recordemos que era de 11:500.000 en 1868), y se mantendrá en ese nivel durante 1873. El capital total en el sistema bancario se había reducido a 6:000.000 al 31 de diciembre de 1873 y el encaje a 4:500.000, (35). Funcionaban dos nuevos bancos extranjeros: el Mercantil y el Belga Alemán.

Bajo el gobierno de Ellauri tendieron a predominar los partidarios de la libertad de bancos en oposición a los sectores que habían apoyado a Lorenzo Batlle y su pragmática política monetaria y bancaria.

El decreto de 23 de noviembre de 1868 y el artículo 21 de la ley de 4 de mayo de 1870 habían prohibido la emisión de billetes

(33) Citado por J. Pivel Devoto, op. cit., Tomo II, p.56.

(34) Con realismo, no se confiaba en la circulación interna del oro lanzado al mercado.

(35) J.Pivel Devoto, op.cit., Tomo II, p.195 y siguientes.

de cambio menor; ésto, unido al retiro de los billetes nacionalizados y a la salida de metal, dificultó la circulación y elevó la tasa de interés, en especial a partir del rápido agotamiento del oro del Empréstito Uruguayo.

4) Hacia la crisis de 1875

El período que comprende los años 1873–74 se caracteriza por la lentitud con que se aprueban soluciones a los problemas monetarios, bancarios y de las finanzas del Estado. Ello se ha atribuído muchas veces a la inefectividad de los legisladores tanto liberales como intervencionistas y en parte es así. Pero era el insuficiente desarrollo del sector agropecuario y su consecuencia, la falta de reservas áureas, lo que hacía imposibles tanto la libre convertibilidad como el Banco Nacional que apoyaban los intervencionistas. También había una real oposición de fuerzas —por largo tiempo equilibradas— acerca de la forma de estructurar el sistema bancario y monetario.

Para solucionar el problema del déficit del balance de pagos, de las finanzas del Estado y la escasez de oro, se optó por el endeudamiento externo; pero la operación fracasó por la crisis mundial de 1873, sin perjuicio de que en Londres pudiera conocerse la crítica situación de Uruguay.

Los legisladores intervencionistas y el Ministro Peñalva presentaron diversos proyectos sobre emisión menor que a veces esbozaban un verdadero Banco Nacional (36), pero chocaron tanto con la oposición de principistas y oristas como con la falta de "capital" —oro— en que respaldar la operación. Los oristas optaban por la austeridad presupuestal. En general no hubo propuestas de aumentar los impuestos.

(36) Ya en 1861 Villalba en su Memoria planteaba la necesidad de crear un Banco Nacional y un Banco Hipotecario, temática que sera objeto de polémica hasta fin de siglo. Esta idea responde a la problemática de la falta de circulante y crédito, aunque tiene relación con las finanzas del Estado. Mientras los principistas más extremos sostuvieron que la emisión era un derecho natural, los comerciantes y bancos oristas (y algunos políticos) propiciaban un régimen similar a la Ley de 1865 que suponía garantías. De hecho en esta ocasión propiciaban una deflación para recobrar el control de la economía. Los partidarios de un Banco Nacional sostenían la necesidad de un banco fuerte que orientara el sistema bancario, democratizara el crédito y fuera banquero del Estado.
Ninguna de las situaciones era posible por la falta de oro. Había tendencia a desmonetizar el oro para utilizarlo en el comercio exterior y a la inconversión en las transacciones del mercado interno. La solución orista era demasiado dolorosa, pero la del Banco Nacional imposible por la falta de oro.

En setiembre de 1874 Ellauri se acercó más a los principistas, designando a Pedro Bustamante en el Ministerio de Hacienda. El gobierno se mantenía con saldos que quedaban del Empréstito Uruguayo y con pequeños préstamos. La Junta de Crédito Público no podía colocar el Empréstito Extraordinario 2da. Serie. La deuda absorbía más de la mitad de las rentas y había un atraso de cinco meses en el pago del Presupuesto.

La plaza estaba paralizada por falta de circulante (37). Sólo circulaban 561.000 pesos en billetes nacionalizados y los bancos emitían poco (4 a 5 millones con un encaje similar) y daban poco crédito por falta de oro. Si no hay recursos —dice el Ministro— no es mi culpa a menos que se me pudiera exigir "convertir el polvo en oro" (38).

En diciembre de 1874 el gobierno pide recursos al Poder Legislativo porque vence el servicio de la deuda (39).

Sin embargo se rechaza un proyecto del Ministro que entregaba la emisión menor a los bancos oristas con exigencias leoninas.

5) El Golpe de Estado de Varela

Con el Golpe del 15 de enero de 1875 de Pedro Varela, apoyado por el elemento popular y el ejército, y cesantes los legisladores principistas, los intervencionistas controlan la situación.

La Ley de 25 de enero de 1875 autorizó, ante la falta de dinero, a la Junta de Crédito Público a emitir hasta 3:000.000 pesos en billetes fraccionarios de un doblón, convertibles al portador y a la vista en oro, siempre que fueran presentados en cantidad no menor de $4.70. Debería existir un encaje de un tercio de la emisión de circulación. En las oficinas públicas no se admitiría otra moneda que los billetes emitidos por la Junta. Esta adelantaría

(37) "La Democracia", 28 de diciembre de 1874.

(38) Citado por J.Pivel Devoto, op.cit.,Tomo II,p 505.

(39) Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, Tomo 16, p. 464.

al gobierno 2:000.000 de pesos en mensualidades de 300.000 para cubrir el déficit de 1874. Si se creara el Banco Uruguay (40), se haría cargo de la emisión. En el informe a la ley (41) Amaro Carve decía que "venía a salvar la situación, no sólo porque da al Poder Ejecutivo los recursos que necesita ... sino que viene a aumentar la circulación ... a facilitar las operaciones de comercio".

Se produjo una corrida que el Banco Mauá y de Navia no resistieron (42). Se incrementó el número de quiebras. Había prestamistas que negociaban los sueldos al 50%. La escasez del dinero hacía que se cobraran elevados intereses.

Finalmente el 27 de marzo de 1875 se suspende el servicio de las deudas internas (43). Podían monetizarse las deudas (canjearse por billetes), emitiendo la Junta de Crédito Público la cantidad necesaria. Parte de los recursos estaban destinados a dar crédito. La parte del servicio de la deuda destinado a amortización sería aplicado al déficit presupuestal, y lo destinado a intereses, a la extinción de la emisión circulante. En las oficinas del Estado no sería admitida otra clase de moneda. En los contratos anteriores al 27 de marzo debería estarse a lo estipulado.

A comienzos de 1875 se decreta la inconvertibilidad de los diferentes billetes emitidos.

El decreto reglamentario fijó en 3:000.000 de pesos la primera emisión.

La ley tuvo la oposición de la Bolsa que jugó en este período un papel muy importante junto a los prestamistas, los bancos oristas y los diplomáticos de las potencias extranjeras. Las transacciones tendieron a paralizarse.

Un decreto del 7 de mayo prohibió las operaciones a plazo sobre cualquier clase de moneda, tratando de evitar la especulación. Pero no logró que la depreciación del billete cesara.

(40) Primera vez que aparece en la legislación positiva la idea de un "banco nacional".

(41) Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, Tomo 16, p.524.

(42) El Banco Mauá apeló y se le concedió moratoria. Por ley de 24 de mayo se declaró nacionalizada la emisión del Banco Navía por 600.000 pesos.

(43) A fin de año se suspenderá el del Empréstito Uruguayo, cumpliéndose con la deuda Franco Inglesa y la Italiana.

Por ley del 8 de mayo se estableció que en los contratos anteriores a la ley se estaría a lo estipulado. A partir de la ley, los Tribunales no admitirían demandas de contratos celebrados después de la promulgación de la ley que no sean pactados en moneda legal y de curso forzoso, que era la única moneda que se recibiría por las oficinas de la nación y por los particulares; y con la que se cobrarían los impuestos y se pagaría el Presupuesto, más el descuento que los billetes tuvieran en el mercado (salvo excepciones). Los billetes tenían entonces en la Bolsa un descuento del 30%.

Por primera vez se había establecido el curso forzoso en Uruguay.

El Banco Comercial, de Londres, Alemán Belga y Mercantil (extranjeros los tres últimos), procuraron aumentar sus reservas, restringir sus operaciones (de hecho habían suspendido el crédito) y elevaron la tasa de interés. Como siempre se comportaban como una verdadera autoridad monetaria. Reservaban el oro para las operaciones con el exterior. Hacían más crucial la situación del gobierno cursista al disminuir el circulante. Además disminuían las presiones sobre el balance comercial (44). La Bolsa, el comercio y los bancos rechazaron el curso forzoso. Pactaron no "ampararse" a ninguna ley de curso forzoso con efecto retroactivo y a satisfacer en oro todos los compromisos que hayan sido o puedan ser contraídos expresamente en papel moneda de curso forzoso. Suspendían toda relación con los que faltaran a lo convenido. La depreciación del billete se hizo muy grande. Con ello el orismo no sólo desprestigiaba las soluciones intervencionistas, sino que reduciendo el valor del billete disminuía la presión de la demanda de productos importados. Ningún importador vendía si no era contra oro.

Hubo escasez y alza de los precios al consumo.

Ante esta situación Varela retrocedió. El 23 de junio derogó las leyes del 27 de marzo y 8 de mayo. Dispuso que los derechos de Aduana se siguieran pagando en moneda nacional, pero los adicionales se pagarían en oro y se destinarían a pagar las deudas llamadas extranjeras. El remanente en oro sería destinado a la amortización de los billetes nacionales. La Junta debía emitir

(44) J.Pivel Devoto, op.cit., Tomo II, p. 658.

por mensualidades hasta 3:000.000 (45), que tendrían curso forzoso y se extinguirían cuando se empezaran a recaudar los impuestos que se crearon. Se agregaron adicionales a las tarifas de aduana, que obedecían al "sistema proteccionista", se modificaban la contribución directa y las patentes. Otros impuestos gravaban los intereses de la deuda pública y de los préstamos en general (6 de agosto de 1875). La imposición era progresista. Pivel Devoto afirma que se pretendía dar a la economía un contenido social: papel moneda impuesto y "un régimen impositivo que atacaba al capital y contemplaba a los menos pudientes" (46). Rápidamente Lamas corrigió este brote "popular" (47).

El 14 de junio de 1875 Pedro Bauzá presentó un proyecto de Banco Nacional de Fomento del comercio y la producción (48).

La ley del 24 de agosto dio retroactividad al curso forzoso. La intención del ministro era sacar el oro de la circulación, pero lo que se produjo fue la creciente desvalorización del billete por la oposición del orismo. Por esa fecha el billete valía todavía 0.57 oro (49).

6) El ministerio Lamas y el convenio Mauá

El 7 de agosto Andrés Lamas es designado Ministro de Hacienda. El 21 de Setiembre el Poder Ejecutivo remite un Mensaje tranquilizador sobre la orientación del Gobierno y dos proyectos de ley (uno de los cuales derogaba la ley del 23 de junio), que fueron aprobados. Limitan la emisión a 3:000.000 y a los billetes nacionalizados del Banco Navia y los remanentes de 1868. Los contratos serían cumplidos en la moneda estipulada entre las partes.

(45) Existían en circulación 3:000.000 de emisión menor y los billetes nacionalizados.

(46) J.Pivel Devoto, op.cit. Tomo II, p.737.

(47) Es habitual confundir esta ley con la de Lamas o adjudicar a Lamas ambas. En realidad esta ley es anterior al Ministerio Lamas que se encargó en la suya de que el tono distribucionista desapareciera, aunque no el proteccionismo, que acentuó.

(48) J.Pivel Devoto, op. cit., Tomo II, p. 665.

(49) Uno de los Jueces Letrados de Comercio, Juan Andrés Vázquez siguió desconociendo el carácter retroactivo del curso forzoso. En la Comisión Permanente el Senador Manuel A. Silva afirmó que se pagaba en oro al ejército de línea, es decir que el Estado mismo se veía obligado a hacer operaciones en oro con quien tenía poder suficiente.

Se proponía la creación de "un gran banco de emisión y descuento", idea que como bien dice Pivel Devoto (50), la crisis había relegado al plano de las utopías: no era posible obtener el capital. Planteaba una emisión particular garantida por el Estado y "sólo temporariamente inconvertible" y se pedía autorización para negociar con los bancos.

Por ley de 24 de setiembre de 1875 se autorizó contratar la fundación de "un grande banco" (en el que podían refundirse todos los actuales bancos). Se autorizaba al Poder Ejecutivo a negociar el rescate de los billetes de emisión nacional y su sustitución por billetes de emisión particular. A los bancos o al banco que contratase la operación o facilitase los recursos necesarios para atender a los servicios públicos podrían otorgársele todas las concesiones que fuesen necesarias. Se autorizaba al Poder Ejecutivo a entrar en arreglos para regularizar el servicio de la deuda y reformar el sistema impositivo.

Carlos María Ramírez dirá en "El año terrible" que se daba "un voto de confianza para que rediseñara el sistema impositivo, monetario y de crédito público" (51).

Parece bastante obvio que el comercio y los bancos no iban a aceptar constituir un Banco Nacional y que Lamas, sabiéndolo, sólo confiaba en Mauá. Así es que el 22 de octubre se firmó el Convenio Mauá con el fin de "activar ... las transacciones ..., adquiriendo los medios ... que le son indispensables al gobierno". Dado que la crisis no permite el crédito y que "la permuta de valores ... se encuentra entorpecida por falta de un medio circulante", "sólo es posible" una emisión particular doblemente garantida por el Estado con afectación especial de rentas y por los valores de los bancos o del banco emisor y sólo temporariamente inconvertible. No se ha encontrado apoyo en la unión de Bancos y en el comercio salvo de Mauá ... que acepta la refundición, y desiste de las reclamaciones que tiene apoyadas por el gobierno de Brasil (52) por lo que:

(50) J.Pivel Devoto, op.cit.,Tomo II,p. 734.

(51) Citado por J.Pivel Devoto, op.cit., Tomo II, p. 738.

(52) En 1872 el gobierno uruguayo había rechazado la reclamación diplomática de Mauá, originada en los sucesos de 1868 y siguientes y desde ese momento el gobierno de Brasil no había insistido. Sin embargo el gobierno uruguayo por el Convenio reconoce las reclamaciones diplomáticas y transa con Mauá.

1) Se declara la rehabilitación del Banco Mauá.
2) El Banco Mauá sustituirá los billetes nacionales. Podrá elevar la emisión propia hasta el triple su capital realizado. Las emisiones quedan garantidas por el Estado, por las rentas afectadas al pago del importe de la emisión nacional que sustituye, y por el capital del Banco Mauá y los bienes de Mauá.

Los billetes del Banco Mauá serán los únicos recibidos como moneda en las Oficinas del Estado. Durante el período de inconvertibilidad temporaria se recibirán por el valor que se fijará semanalmente. Los que hubiesen contraído o contrajesen obligaciones en oro y plata, podrán cumplirlas pagando con billetes del Banco a la última cotización oficial del oro. El Banco Mauá tiene el privilegio de la emisión menor.

El Banco estará obligado, cuando el gobierno lo ordene, a encargarse del servicio de las deudas, incluso de las transferencias y los otros pagos que hace la Junta de Crédito Público, recibiendo 1% de compensación.

El importe de los billetes que el Banco canjee, constituirá una deuda nacional que no gozará de interés. El Banco abrirá al gobierno una cuenta corriente. Diariamente se depositarán las rentas nacionales, pudiendo girar en descubierto hasta 2:000.000 pesos.

Quedan afectados al pago de las deudas con el Banco: 1) el 2% de alcabala; 2) adicionales de aduana que modifican la ley del 6 de agosto y que acentúan la tendencia proteccionista y gravan los artículos suntuarios; 3) 2 por mil de contribución directa. Estas rentas serán convertidas en oro y no podrán tener otro objeto que la conversión de billetes, tan pronto el oro alcance el monto de los billetes nacionalizados.

En compensación de los privilegios que se le conceden el Vizconde de Mauá obtendría del Brasil el desistimiento de su reclamación.

Cuando sea posible la creación del Gran Banco Nacional, Mauá queda obligado a incorporar su banco al Banco Nacional, al que quedarán perteneciendo todos los valores y privilegios otorgados por este decreto, recibiendo el Vizconde la indemnización que fijará un juicio preliminar independiente.

El convenio fue rechazado por el comercio y los bancos. Los bancos de Londres y Comercial retrajeron aún más sus operaciones: comunicaron que no pagarían intereses por los saldos en cuenta corriente. El Banco de Londres no pagaría interés en depósitos a la vista. El 27 de noviembre el Poder Ejecutivo negó al Banco de Londres la autorización de reducir su capital en 1:000.000. El 25 de octubre Lamas intercedía ante los bancos en favor de los deudores que iban a ser ejecutados. El Banco Comercial, en un cuestionario del Ministerio de Hacienda del 30 de noviembre de 1875, informó que su encaje metálico era de 854.000 y la emisión ascendía a 149.000. Recibía depósitos en oro. No atendía nuevos clientes.

Sin embargo el informe sobre la contabilidad del Banco Mauá al 31 de diciembre de 1875 le fue favorable.

Había escasez de circulante (5:334.000 inconvertibles) muy desvalorizado y no había oro.

En 1876 se fundó el Centro Comercial; nueve de sus miembros constituirían la Cámara de Comercio. Lamas solicitó "su opinión y consejo" (al parecer a sugerencia de Mauá). Las recomendaciones que se le hicieron apuntaban a garantir la emisión y limitarla, acelerar la conversión, restringir los gastos del Estado y controlar a Mauá.

No obstante Latorre desde "El Nacional" siguió atacando a Lamas y a Mauá. Hacía referencia al Convenio "que ha puesto la administración pública, el crédito de nuestra idolatrada patria y nuestra dignidad nacional bajo la tutela o más bien a los pies del Señor Vizconde de Mauá". Denuncia que éste ha asegurado ventajosas operaciones al Ministro Lamas, su familia y amigos (53). El 20 de febrero renunció Lamas. Por esa época el billete estaba completamente desvalorizado. Se habían reducido las importaciones y se había equilibrado el balance comercial. Los oristas habían logrado su objetivo.

El nuevo ministro, Magariños Cervantes, decretó medidas que limitaban la aplicación del Convenio. Mauá habló entonces de incumplimiento y buscó implicar al gobierno brasileño.

(53) "El Nacional", reproducida en "El Siglo" del 22 de febrero de 1876 citado por J.Pivel Devoto: "Los Bancos", Tomo II, p. 794 y siguientes.

7) Latorre y la vuelta al patrón oro

El 10 de marzo Latorre asumió definitivamente al poder. Su Ministro de Hacienda Juan Andrés Vazquez decretó la reorganización de la Hacienda Pública.

El 28 de abril se acordó la rescisión del convenio. El Banco Mauá continuaría la sustitución de las notas emitidas por la Junta de Crédito Público.

Se realizaba una compensación general de deudas existentes entre el Banco Mauá y el Estado y el saldo que resulte a favor del Banco será abonado tomando en cuenta igual suma de la emisión hecha por el Banco.

Dicho saldo (reunido al monto de las notas sustituídas por las emitidas por la Junta de Crédito Público y las notas de bancos nacionalizadas) es el monto que la nación toma a su cargo.

El gobierno se compromete a no emitir papel moneda inconvertible mientras no haya sido retirada la emisión que queda circulando por este contrato, pero podrá sustituir a ésta por emisión nacional.

Se destina a la amortización de los billetes el producto de los impuestos creados por decretos de 22 de octubre de 1875 (u otros que el gobierno considere). Serán recaudados en moneda corriente al tipo oficial del día.

En compensación por la rescisión del contrato el gobierno entregaba al Banco Mauá 55 letras de 30.000 pesos oro o su equivalente en moneda corriente y una de 20.000, que no devengaban interés y serían aceptadas en la Colecturía General de Aduana (servían para pagar derechos de Aduana).

Se considera no afectada la reclamación de la que el Banco desistió por el Convenio de 22 de octubre (54).

"La Democracia" y "El Siglo", consideraron que la rescisión era onerosa, pero también la forma de evitar un conflicto con Brasil y una vuelta a la normalidad.

Latorre recibió del gobierno anterior dos medidas que iban a beneficiarlo mejorando el balance de pagos y las finanzas estatales: la legislación aduanera proteccionista y la suspensión del servicio de la deuda pública (que su gobierno no restableció totalmente, aunque negoció permanentemente con los tenedores de la misma).

(54) Véase J.Pivel Devoto, op. cit., Tomo II, p. 808.

Por decreto ley del 7 de junio de 1876 estableció el patrón oro (cuya vigencia llegará hasta 1914). La moneda de plata que podía imponerse en los pagos se redujo a montos muy menores (55). Comenzó la extinción de los billetes con no demasiada premura (de los 12:100.000 iniciales, quedaban circulando al fin del gobierno de Latorre 3:495.000). Si no lo hizo más rápidamente debió ser porque aún se necesitaban para la circulación. Los billetes se cotizaban a 20% en 1876, se revaluaron a 60% en 1977, pero su valorización no continuó (28% en 1879) porque disminuyeron los fondos destinados a su extinción.

Los Anuarios Estadísticos muestran saldos positivos del balance comercial entre 1876 y 1882. Aunque se trata de valores de aforo, indican una tendencia positiva cierta.

¿A qué se debió este estable cambio en el comportamiento del balance comercial? En primer lugar, la crisis dejó al país con muy escaso oro y al alto comercio endeudado con el extranjero; vuelto al control de la moneda el alto comercio realizó una política restrictiva de la emisión y el crédito que reducía la demanda efectiva. Influyeron también la sustitución de importaciones y la expansión de las exportaciones. Todo ello a pesar del comienzo de la decadencia del comercio de tránsito (56).

Al superávit del balance comercial es necesario deducir la parte del servicio de la deuda externa en la escasa medida que se la pagó, el dinero que los inmigrantes enviaban a sus países de origen y sobre todo los dividendos de las empresas extranjeras. Estos conceptos hubieran vuelto negativo el balance de pagos si parte de las importaciones no se hubieran financiado con capital extranjero (ferrocarriles, aguas corrientes).

La situación no era holgada y entonces la política del alto comercio, de hecho actuando como autoridad monetaria, era restrictiva. Lo muestran los continuos comentarios sobre la escasez de circulante, lo limitado del crédito y la proliferación de proyec-

(55) Se acuña 1.000.000 de pesos en moneda menor en plata, que sustituye parcialmente al cobre y otras monedas extranjeras que circulaban.

(56) Muy posiblemente además, la relación de intercambio tendía a hacerse favorable.

tos de bancos privilegiados, por supuesto todos rechazados (incluso el del mismo Latorre).

El incremento de las exportaciones ganaderas y las dificultades iniciales del orismo, que reducían la importación, fueron los factores fundamentales del cambio operado.

Bajo el control extremo por parte de la "autoridad monetaria", es decir el alto comercio, la situación debía ser levemente positiva, permitiendo también cierta acumulación en oro y crecientes niveles de circulación interna (el mercado interno crecía, por el crecimiento de la ganadería, la industria y los servicios).

Durante el gobierno de Santos continuaron presentándose diversos proyectos sobre bancos nacionales que encontraron la oposición del orismo. C.M. de Pena en 1882 calcula las necesidades de circulación fiduciaria en diez millones de pesos y agrega "apenas la tercera parte de esa emisión interviene en la circulación general de valores" (57). Los intereses de los depósitos eran muy bajos mientras que los de las colocaciones altos. La retracción del crédito fue el resultado del triunfo del orismo pero también de la falta de oro que resultaba del comportamiento de la economía del país.

Durante todo el siglo hubo un retraso de las exportaciones y como las importaciones dependen a largo plazo de la capacidad de exportar, había dificultades. Subían los intereses no sólo por la usura sino por la insuficiencia de dinero para transacciones. Se sabe que los ganaderos eran partidarios de expandir el crédito a las actividades productivas, pero no lo lograron hasta el reajuste posterior a la crisis del 90.

8) La Conversión de 1883 y los antecedentes de la Crisis del 90

La situación empezó a cambiar desde 1883. Con la conversión se efectuó un arreglo final con los tenedores de la deuda. El Estado tenía otra vez posibilidades de colocar empréstitos en el extranjero. La actividad bancaria creció. En ese momento funcionaban cuatro bancos, tres con derechos a emisión: de Londres y

(57) "Album de la República", p. 253.

Río de la Plata, Comercial e Inglés, cuyos balances acumulados arrojaron las siguientes cifras.

CUADRO X.1
Balance de los Bancos en 1883 (millones de pesos)

Año	Caja	Colocaciones	Capital	Emisión	Depósitos Varios
1883	3.3	8.8	2.4	3.6	6.0
1884	3.0	9.5	2.4	4.1	5.9
1885	5.9	9.6	3.1	4.6	7.9
1886	9.3	12.4	4.0	5.8	12.0

Fuente: E. Acevedo: "Anales...", Tomo IV, p. 322.

Aunque la actividad crece, está por debajo de las cifras anteriores a la crisis del 75. La emisión (5.800.000 en 1886) está por debajo de los saldos de caja que la respaldan. Puede decirse que los bancos no crean dinero a través de la emisión; en cambio en cuatro años los bancos duplicaron sus depósitos y colocaciones, después del arreglo de la deuda y el boom ferrocarrilero, con recursos de terceros.

La moneda que predominantemente circulaba era la libra esterlina, el cobre (378.000 pesos), plata acuñada y los billetes– Mauá (1.905.000 pesos a fines de 1882).

La fabulosa especulación con deudas, vinculada a la conversión de 1883, posibilitó a sus tenedores obtener fondos fuera de los bancos. El servicio de amortización e intereses de la Unificada a abril de 1884 mostró que había en Montevideo 6.808.500 libras esterlinas en bonos de Deuda Unificada. El 1ro. de enero de 1891 había 2.850.800. Habían emigrado 3.957.700 libras esterlinas en bonos, que cotizadas a un promedio 60% y convertidos a pesos son 11.2 millones de pesos oro que ingresaron al país.

Según Cortés Conde el oro en cambio migraba de Buenos Aires a Montevideo (58). Si agregamos el producido de la caución de Bonos del Tesoro en Londres (4:200.000 pesos), el producido neto del Empréstito de Conversión y Obras Públicas (15:500.000 pesos), el Empréstito Municipal (5:100.000 pesos) y el Empréstito de 1890 (3:100.000 pesos), tenemos un ingreso de fondos autó-

(58) Cortés Conde R. "Dinero, deuda y crisis", Cap. V.

nomos de más de 39.100.000 pesos. A ello se agregaba la inversión en ferrocarriles y el oro que grandes estancieros y comerciantes podían acumular, en el caso de los primeros a partir de que los costos de alambramiento se redujeron y a partir del pago de sus deudas de 1875 en el exterior, los segundos.

9) Fundación y caída del Banco Nacional

El 25 de abril de 1887 un Mensaje del Presidente Tajes daba cuenta de 10 propuestas de creación de bancos. Se hablaba de la necesidad del crédito "personal" a hombres nuevos, con espíritu de empresa (59). Francisco Bauzá habla de romper el monopolio de la "usura", de préstamos a largo plazo y con bajo interés y de dar una solución financiera al Estado. El 28 de marzo se aprobó la ley de creación del Banco Nacional y el 25 de agosto de 1887 se inauguró. El Presidente afirmó: "festejemos la independencia económica de la República" (60).

El Banco tendría 10 millones de capital. El Estado designaba al Presidente y 1/3 de Directores; se abriría una cuenta en descubierto al gobierno por 1:500.000. y se establecerían sucursales de los departamentos del Interior. Se compondría de dos secciones: Comercial e Hipotecaria; el Banco podía emitir hasta el doble del capital manteniendo un encaje del 25%. Tenía el monopolio de la emisión menor, limitada al 40% del capital realizado.

La sección hipotecaria podría hacer préstamos hasta 30 años. Los intereses serían del 8% y tendría el monopolio de la emisión de cédulas. El Banco se ocuparía del servicio de la Deuda Pública y recibiría los depósitos judiciales y administrativos.

El 18 de enero de 1890 el Estado se hizo garante de las cédulas hipotecarias. Se resolvió que se cobraría una comisión de 1% y los intereses activos y pasivos serían iguales.

Como consecuencia de la abundancia de fondos, la actividad constructiva y las obras municipales en Montevideo, la compraventa de tierras y en general todas las actividades crecieron pero tuvieron un comportamiento especulativo. En especial las especulaciones tenían su centro en la Bolsa. Los bancos oristas no

(59) E. Acevedo, "Anales..." Tomo IV, p.437.

(60) E. Acevedo, "Anales..." Tomo V, p. 438.

abandonaron su política contractiva aunque, como podemos ver, cambiaron en algo su comportamiento a partir de que el Banco Nacional (1887) empezó a funcionar.

CUADRO X.2
Balance de los Bancos en 1887–1891 (millones de pesos)

Año	Caja	Colocaciones	Capital	Emisión	Depósitos Varios
1887(1)	7.8	16.8	4.0	7.1	13.5
1888(2)	10.2	45.6	16.9	10.1	28.7
1889(3)	19.2	70.1	19.9	14.9	54.5
1890(3)	12.4	100.1	19.9	15.4	77.1
1891(3)	8.5	94.5	20.8	8.9	74.1

(1) Banco Comercial, Inglés y de Londres.
(2) Se agrega el Banco Italiano y Nacional. El Banco Comercial renuncia a emitir.
(3) Se agrega el Banco de España.
Fuente: E. Acevedo: "Anales...", Tomo IV, p.441.

El número de bancos llegó aproximadamente a 15; su cuantificación es difícil ya que muchas empresas realizan operaciones parabancarias.

Los intereses descendieron ante la abundancia de dinero ya desde 1885. El déficit comercial (conforme a aforos) fue de 21.5 millones de pesos entre 1887–90. Si le agregamos egresos por servicio de deuda, dividendos del capital extranjero y fondos de inmigrantes, y le deducimos los ya magros ingresos por tránsito, tendríamos que pensar en una salida neta (autónoma) de oro cercana a los 10:000.000 pesos (fuga), efectuada sobre todo entre 1887 y el primer semestre de 1890 cuando el Banco Nacional dejó de convertir. El Poder Ejecutivo (61) habla de una extracción de oro de 8:300.000 pesos (sólo se refiere a oro amonedado). Considera que el stock metálico es de 13 a 14 millones. En 1887 se manejaron en el Poder Legislativo cifras de entre 17 millones y 20 millones de circulación metálica (62).

"El Siglo" sostuvo que una de las causas de la crisis estuvo en el alto volumen de las importaciones en relación a las exportaciones. En general se subraya el carácter suntuario de las mis-

(61) J.P.Barrán B. Nahum "Historia Rural ..". Tomo.II, p.477.

(62) E.Acevedo. "Anales..." Tomo .IV, p.440.

mas. Carlos Quijano (63) ha subrayado el fuerte peso que en las importaciones tenía el material ferroviario, los tranvías y otros instrumentos y objetos de trabajo (materias primas). Barrán y Nahum parecen subrayar la tendencia al fuerte consumo "suntuario" e incluso de bienes de consumo popular. La mayor parte de las inversiones que cita Quijano estaban financiadas (eran inversiones directas). En cuanto a la importación de bienes suntuarios e incluso el consumo en general, deben verse más como una causa de la situación que como una consecuencia. Pasarse a "bienes" es una reacción de quienes veían en el Banco Nacional un signo de crisis (además de la sobreabundancia de dinero "internacional"), sobre todo si se tiene en cuenta la concentración en pocas manos del dinero.

Algunas otras causas pueden anotarse: la crisis saladeril de 1887 (cierre de la frontera con Brasil), la mortandad de ganado ovino, la baja de algunos precios, la decadencia del comercio de tránsito.

El disminuido comercio de tránsito, las inversiones directas y la migración de la Deuda Unificada debieron casi equilibrar el balance de pagos. Además ingresaron tres empréstitos sucesivos por 23:7. Mientras que en los 70 la crisis no se pudo salvar con un empréstito extranjero, ahora el capital imperialista afluyó y pasó a manos que lo utilizaron en una forma especulativa, en tanto los gobernantes por lo menos los dejaron hacer. Con esto queremos afirmar que sin adoptar la posición de Eduardo Acevedo que ve a la "plaza" defendiéndose del curso forzoso y el exceso de emisión como la causa de todo desequilibrio (en 1888–89 lo que hubo fue exceso de oro y no de billetes), no hay duda de que había desconfianza y de ahí el pasarse a bienes (importaciones, construcción, inmuebles). La imposibilidad del Banco Nacional de realizar una cartera en buena parte insolvente y la fuga de capitales (incluido atesoramiento) (64) realizada por particulares, entre ellos los dueños del Nacional y los otros bancos, desencadenó la crisis. No parece falso el carácter especulativo que tuvo la actividad de los capitales momentáneamente dominantes y sus conexiones con el gobierno.

(63) C. Quijano. "La crisis del 90", en Revista de Economía, No. 10, 2da. parte.

(64) Fuga del sistema financiero, no necesariamente del país.

Aunque la emisión aumentó, en el país había exceso de metálico y no empapelamiento como se ha sostenido, y el crédito al Estado no fue tampoco la causa de la ruina del Banco Nacional.

Los gobernantes de la época pretendieron utilizar al capital especulativo para combatir el orismo. Los hechos rápidamente precipitados (de fines del 87 a mediados del 90) mostraron lo peligroso (e inútil) de este tipo de maniobra.

Los enemigos del orismo querían desmonopolizar el oro y expandir el crédito; la mayoría de los estancieros, agricultores e industriales, un sector de capital especulativo extranjero, lo mismo que el amplio sector que dependía del presupuesto apoyaba este tipo de soluciones. La oposición frontal al orismo que en 1875 había estado en manos de "la canalla" y sus representantes, ahora es encabezada por descendientes del patriciado parapetados en torno a su último reducto, la Presidencia de la República.

Como ya lo hemos dicho, el orismo era un reflejo de las estructuras económicas del país (65) hacia comienzos de nuestro período y del dominio del capital comercial sobre el productivo. Se vio reforzado por el surgimiento de un sistema económico mundial en el que estaba cada vez más solidamente inserto (patrón oro, división internacional del trabajo).

Barran y Nahum (66) subrayan que aunque el Banco Nacional concentró la mayor parte de sus operaciones en la Bolsa y en el medio urbano, fue benéfico para la campaña: habría dedicado aproximadamente el 25% de sus operaciones al medio rural (en ambas secciones). El crédito personal y de habilitación a ganaderos y agricultores se dio en cantidades nunca vistas (a 2 años y medio y 10% de interés); también los préstamos hipotecarios a pequeños labradores (5 años – 9% de interés). Cuando quebró, las sucursales de la campaña eran las únicas que daban crédito sano. La prensa y el Estado elogiaban estas actividades.

Los otros bancos llevaban a diario los billetes del Banco Nacional a conversión en una suerte de corrida diaria, (no acataron un pedido del Poder Ejecutivo de no hacerlo) y aunque fue la es-

(65) J.P.Barrán ,B. Nahum ("Historia Rural..."Tomo.II p.447) hacen referencia a que "era el resultado del predominio del sector importador sobre el sector exportador".

(66) J.P.Barrán ,B. Nahum. "Historia Rural...".Tomo II, p.468.

peculación lo que determinó la insolvencia del Banco, fue la imposibilidad de convertir 400.000 pesos que presentó el Banco de Londres la operación concreta que la puso en evidencia.

El 5 de julio de 1890 se suspendió la conversión. Después sobrevino la disminución de los encajes, la restricción del crédito, la paralización de las transacciones.

Se trató de conseguir que la Baring Brothers apoyara al Banco Nacional, pero la crisis en el Río de la Plata había determinado su quiebra (noviembre de 1890). Esto, junto a la fuga de oro, era la explicación que Julio Herrera y Obes daba a la crisis. A ello agregaba la disminución de la producción por razones climáticas y la baja de algunos precios internacionales (67).

"El Siglo" y Eduardo Acevedo afirman —creemos que con razón– que el capital de Banco (y también fondos de terceros, incluso del Estado) se entregó a especulaciones para luego huir del sistema financiero (68). En el activo del Banco Nacional figuraba una cuenta a nombre de Casey que nada respaldaba, por 4.500.000 pesos, para citar la maniobra mayor. Cuando a mediados de 1888 las acciones del Banco bajaron de 200 pesos a 131 y en proporción bajaron todos los valores, el Banco usó el saldo del Empréstito de 20 millones para salir a comprar y disminuir la caída (2.900.000 pesos). A fines del 89 hubo otro boom especulativo y el Banco Nacional para cubrir sus pérdidas hizo figurar la compra ficticia del Ferrocarril del Norte (1.700.000 pesos).

Suspendida la conversión por el Banco Nacional, el Poder Ejecutivo obtuvo una prórroga por 6 meses para evitar su quiebra. La ley declaraba los billetes del Banco moneda legal "sin perjuicio de estarse en los contratos celebrados antes y después

(67) J.P.Barrán,B. Nahum. "Historia Rural". Tomo.II, p.477–8.

(68) J.P.Barran y B.Nahum afirman que estas opiniones pueden ser prejuiciadas. ("Historia Rural", Tomo II, p.478). No compartimos esta opinión. En primer lugar porque si bien Eduardo Acevedo tiene en su obra un claro enfoque orista–liberal, interpreta de manera "no científica", pero no fragua información. Vaciar un banco es siempre vaciar un banco por más simpatía que se le tenga al Banco como promesa de expandir el crédito y el mismo Julio Herrera lo reconoce al afirmar como causa la huida de capitales. No es posible introducir en un pequeño país 39 millones de oro y ponerlo en manos de especuladores sin que se produzca un boom especulativo y que cuando las expectativas cambian, el dinero no huya.

de la ley a lo que en los mismos se estableciera". Se limitaba la emisión mayor al capital del Banco (10.196.000 pesos) y la menor a 2.500.000 pesos. Los billetes gozarían de la garantía del Estado hasta 3 meses después de la conversión. La suspensión de la conversión no se debía a un exceso de emisión (que era de 7.000.000 pesos), sino a pesadez e insolvencia, o al fraude, en las colocaciones del Banco, que había casi totalmente perdido en tres años de funcionamiento su capital (8.700.000 pesos). El billete tenía una depreciación del 30–40%, pero circulaba. El Estado cobraba los impuestos a la cotización del billete del día anterior, salvo los movimientos en oro. El 20% de los impuestos de aduana se cobraban en oro y se pagaba en oro la deuda pública. Otra ley estableció el pago del 50% de los impuestos en oro, pudiendo el gobierno exigir el pago de la totalidad en oro. La emisión se limitó a 9 millones.

Un proyecto de ley intentó desmonetizar el billete. Según Amaro Carve, que se opuso, el mismo estaba en manos de "la clase más desgraciada de la sociedad" (69) y no tendría valor si no se le daba circulación legal y si no se lo recibía por su valor escrito en las oficinas públicas. Pero el billete había empezado a desvalorizarse. En 1891 (enero) los 100 pesos oro se cotizaban a 200. Era también la obra del orismo. Como en 1875, el 17 de julio de 1890, 500 casas pactaron no ampararse a ninguna ley u otra disposición en que se establezca el curso forzoso (penaba a los que se apartaban). El alto comercio actuaba como "banco central" y se proponía desmonetizar el billete.

Los que aceptaban la inconversión (el Interior) se encontraban con que los billetes no podían saldar sus deudas en oro. Como antes de 1876 la circulación volvía a escindirse.

Se planteaba el problema del pago de la Deuda Pública. El orismo y el capital inglés enfrentaban al gobierno. La lógica interna de la economía apuntaba a que era necesario enfrentar a los capitalistas ingleses, dado que la existencia de oro de que podía disponer el gobierno era cada vez menor.

El Presidente pidió una moratoria apoyándose en un préstamo de 3 millones del Banco de Crédito Popular de Río de Janeiro y abrió la conversión (enero de 91). La situación se complicó con

(69) J.P.Barrán, B.Nahum. "Historia Rural...", Tomo II, p.480.

la clausura del Banco Inglés del Río de la Plata (quiebra de la central en Londres). Quedó interrumpido el pago de la deuda. Poco después se realizaba la liquidación del Banco Inglés.

El Siglo calculó el encaje metálico de los bancos de emisión. De hecho, al contrario que en el 75, los bancos no parecen haber sido afectados en sus encajes metálicos (poseían 11 millones). A ello habría que agregar el metálico en poder del público (atesoramiento de los estancieros, y —sobre todo— del alto comercio). Evidentemente el oro en exceso fugó, sin perjuicio de que el sistema tradicional conservara sus reservas.

La deflación fue sin embargo intensa y favoreció a los que teniendo oro podían comprar bienes. La crisis provocaba la concentración de la riqueza (70).

El Uruguay volvió a las formas primitivas y usurarias de crédito de siempre, en manos del alto comercio y los pulperos.

Todo parece indicar que el gobierno quiso quebrar al orismo, pero los capitalistas del Banco Nacional se limitaron a utilizar el crédito externo del Estado para sus especulaciones. El capital orista conservó lo suyo. Estaba debilitado por los cambios estructurales que se operaban en el país (decadencia del comercio de tránsito, crecimiento de la industria), pero no por la política de Julio Herrera y Obes.

El presidente Herrera y Obes propuso al Poder Legislativo la reorganización del Banco Nacional sobre la base de su capitalización ya sea a través de un empréstito y/o de capital privado (ley de 19 de diciembre de 1890), pero no obtuvo financiamiento. Envió en agosto de 1892 al Poder Legislativo un proyecto de creación de un banco mixto, sobre la base de un préstamo de la banca inglesa, que es el antecedente más directo del Banco de la República, el que no se concretó. Ante la escasez de circulante se acuñaron monedas de plata (ley de 18 de febrero de 1892) por 3 millones y se aumentaron los montos, establecidos por la ley de 7 de junio de 1876, que eran los mínimos obligatorios que se debían recibir en plata en las transacciones. Pero no pudo evitar la vuelta al régimen anterior. La situación en materia monetaria y de crédito mantuvo las características de los períodos de predominio orista: emisión restringida y crédito usurario a corto plazo vinculado al comercio exterior, dado por los comerciantes y siete bancos operando sólo en Montevideo (con alto grado de extranjerización) (71). Existían casas especializadas en el descuento de sueldos.

(70) Barrán y Nahum sostienen que el 20% de la tierra estaba hipotecada y que buena parte de la propiedad cambió de manos.

La deflación fue intensa. Al 31 de diciembre de 1892 la emisión fue la siguiente (en millones de pesos):

Banco Nacional	0.8 (*)
Banco de Londres	2.8
Banco Italiano	0.5
Banco de España	0.9
Total	5.0

(*) La desvalorización del billete en 1894 alcanzó al 60% cuando la existencia de billetes era nula. Véase E. Acevedo "Anales", Tomo IV, p. 559. Sin embargo este autor (id. p. 558 y muchas otras veces) usa el fantasma "del riesgo de empapelamiento" y del "curso forzoso", falseando la realidad.

El Banco Comercial había renunciado a la emisión. Mientras tanto, la liquidación de la Sección Comercial de Banco Nacional continuó lentamente (la ley del 92 establecía un plazo de 3 años que se fue prorrogando). Sería realizada por el Poder Ejecutivo. El procedimiento tenía su lógica dada que el Estado era el principal acreedor (incluida la Junta Económico-Administrativa de Montevideo) y era garante frente al Banco de Crédito Popular de Río de Janeiro de su crédito. Muchas sociedades liquidaron (en especial las vinculadas al Banco Nacional). Recién hacia 1895 comenzó a insinuarse una recuperación impulsada por el crecimiento del volumen y precio de las exportaciones y el desatesoramiento.

Como resultado de la liquidación pasaron a poder del Estado acciones de la Empresa de Luz Eléctrica, del Ferrocarril y Tranvía del Norte y otros bienes.

10) Creación del Banco Hipotecario

Una ley de marzo de 1892 resolvió liquidar la Sección Hipotecaria. Los accionistas del Banco transferían el activo y pasivo del

(71) Damonte y Saráchaga: "Evolución monetaria del Uruguay" (1896–1955)", p.95.

Banco Nacional al Estado, recibiendo en cambio la propiedad del Banco Hipotecario capitalizado por cuatro millones en Deuda Pública y la remisión de lo que la Sección Hipotecaria debía a la Sección Comercial (1.600.000 pesos) (72). Se daban facilidades a los deudores atrasados. Los préstamos se harían en títulos entregados por su valor nominal y a no más de 30 años y tenían el límite del 50% de la tasación (límite que se podía elevar hasta 2/3 si había unanimidad en el Directorio). No se podía prestar con garantía de propiedades que no fueran susceptibles de recibir renta. El interés de la hipoteca no podía superar en más del 2% el de los títulos, cuyo interés máximo era de 8%. El Poder Ejecutivo no garantizaba los títulos (salvo las series C y D anteriormente garantidas). La amortización de los títulos se haría a la par y por sorteo.

Se buscaba romper el monopolio orista del crédito hipotecario. El problema mayor fue el de los deudores insolventes. El Banco debía liquidar las propiedades afectadas, que habían perdido valor. La iliquidez impedía la colocación de los títulos. Las propiedades estaban afectadas al préstamo del Banco Popular de Río de Janeiro; la Legación Brasileña logró un decreto de interdicción general. La interdicción duró hasta que se transó una "equitativa indemnización". A partir de ese momento el banco se limitó a realizar propiedades gravadas por un valor mayor que el suyo, las cuales pasaban a propiedad del Banco, mientras, se reducía el monto de Cédulas o Títulos. Las circulantes que en 1892 eran 11 millones de pesos pasaron en 1904 a 4.6 millones.

En 1907 se solicitó a la Asamblea General la reducción del capital a 3:549.000 de pesos, que era el real (73). A partir de 1905–06 y hasta 1910-11 el Banco emitió 11:8 en cédulas, obteniendo ganancias crecientes pero bajas (214.000 pesos en 1910-11).

La valorización de los inmuebles ayudó a realizar las viejas hipotecas y así obtener recursos y la situación general facilitó la emisión y colocación de cédulas. El Banco buscó competir con los prestamistas privados. De todas maneras los capitalistas privados predominaban (las hipotecas del Banco Hipotecario representaron el 20,65% del total de las realizadas en el país). Según

(72) El capital total era de 5.070.000 de pesos.

(73) Las acciones, muy depreciadas, eran base de la especulación bursátil.

Barrán y Nahum ello se debía a la burocracia del banco y sus exigencias en materia de seguridad (aunque las condiciones del préstamo eran mejores).

El Banco Hipotecario dio preferencia al campo en los préstamos (del 53% al 59% del total entre 1906 y 1910). Barrán y Nahum concluyen que el grupo social más beneficiado fue la clase alta rural.

El avance del Banco Hipotecario fue notable en términos relativos.

Préstamos Vigentes (en millones de pesos)

Año	Banco	Particulares
1905	0.7	30.7
1910	10.4	68.0

11) La fundación del Banco de la República

El hecho histórico fundamental de la década 90 fue la creación del Banco de la República que empezó a funcionar en octubre de 1896. La resistencia del orismo fue calificada de "formidable" por Eduardo Acevedo (74), pero el cambio en la situación política (Presidencia de Cuestas) y la cauta forma de actuar del propio Banco empezaron a acallar resistencias.

El capital del banco sería según la ley de 10 millones, la mitad aportado por el Estado (75) y la otra mitad por particulares (que nunca fueron integrados). La ley de creación establecía la concesión por 30 años y la obligación de establecer sucursales o agencias en las capitales de los departamentos con el 40% del capital inicial. Podía emitir billetes convertibles. La emisión mayor, convertible a oro, podía llegar hasta el duplo del capital realizado; gozaría del privilegio exclusivo para emitir billetes menores de 10 pesos hasta el 50% del capital realizado inicialmente (2.500.000). Tendría el monopolio de la emisión cuando caducaran las concesiones existentes. Debería tener un encaje de oro del 40% de la emisión mayor y depósitos a la vista.

(74) E.Acevedo: "Anales ...", T.V, p.255.

(75) Mediante el Empréstito Uruguayo, que analizamos en el Capítulo IX.

En cambio podía competir con los bancos de plaza: descuentos, créditos en descubierto y cuenta corriente, anticipos con caución de valores, recepción de depósitos y actuación en el mercado cambiario. No podía actuar en el mercado de capitales ni prestar para especulación. El Banco República no tenía autoridad sobre la política monetaria y crediticia. A lo sumo podía influir a través del volumen y tipo de sus operaciones, de su peso relativo en el sistema. Hacia 1910 predominaba el sector bancario privado en su conjunto, pero el Banco República era ya el banco más importante del mercado financiero, aunque no del cambiario. La especialización del sistema no era muy grande. No tenemos cifras para 1910 para el sector bancario privado, pero para 1912-15 la estructura de los depósitos era la siguiente (76):

Banco República
(incluye depósitos del sector público) 29.9%
Banca Privada 70.1%

La estructura de las colocaciones para esos mismos años era la que sigue:

Banco República 48.9%
Banca Privada .... 51.1%.

El Banco de la República casi se equipara en cuanto a colocaciones con la banca privada, en la medida que dispone de la emisión para prestar. Las colocaciones del Banco de la República en el sector público que hacia 1896-900 eran el 34.5% de sus colocaciones, se habían reducido en 1906-10 a 8.5%. Se había logrado desmonopolizar el crédito, y se habían reducido los tipos de interés.

A partir de la prosperidad (1905), se crearon nuevas instituciones bancarias que actuaron en el interior, intentando alguna forma de crédito más democrática, que no cambió la situación general: Banco de Londres, Banco Italiano, Banco Comercial, Banco de España y Río de la Plata, Banco Inglés de Río de Janeiro, Banco de Londres y Brasil y Banco Anglo Argentino.

(76) J.Damonte–D.Sarachaga, op.cit., p.203.

El Banco crearía Cajas Rurales y fundaría un Monte de Piedad. Actuaría como Tesorería del Estado y abriría a éste una cuenta corriente hasta 1.000.000 pesos, mientras el capital fuera de 5 millones y de 2 cuando fuera de 10 millones. Se ocuparía también de la negociación de empréstitos. Se ponía límites a los créditos y se exigían mayorías especiales en algunos casos. Mientras el capital fuera sólo del Estado, el Directorio se compondría por representantes de éste.

El patrón oro se mantuvo. El Banco, como vimos, en términos relativos quitó espacio a la banca privada, aunque ésta creciera y ello entraba perfectamente en el comportamiento liberal.

Durante el Gobierno de Cuestas (1897–1903), creció incluso a pesar de la Guerra Civil y se prestigió cumpliendo su Ley Orgánica y realizando una política conservadora que no varió hasta el fin de nuestro período.

Aunque Barrán y Nahum aceptan que la explicación clásica de la actuación conservadora y ortodoxa del Banco en materia monetaria y de crédito —prestigiarse dada la inseguridad creada por la Crisis de 1890— puede haber influído, explican el carácter conservador del comportamiento del Banco de la República por el hecho de haber sido dominado por la oligarquía urbano–rural. El alto comercio habría aceptado que hubiera crédito para la clase alta rural, pero el Banco será controlado por las "clases conservadoras" como lo documentan con acierto los referidos historiadores (77). Aunque hubo crítica de algunos sectores batllistas, la política no cambió hasta el fin de nuestro período.

Su política conservadora puede percibirse tanto en sus operaciones, en las que no innovó respecto de la banca privada, como en el encaje que mantuvo, entre 48% y 45%, cuando la Carta Orgánica le exigía sólo el 40%.

La evolución del Banco según sus principales variables fue la siguiente:

(77) J.P.Barran y B.Nahum: "Historia Rural ...", Tomo III, p. 405.

Cuadro X.3
Evolución de distintas variables del Banco de la República (millones de pesos)

Año	Encaje Oro–Plata		Depósitos Ofic.-Part.		Emisión Mayor–Menor		Colocaciones Comerc.-Otras		Utilid.
1896	2.1	0.2	0.4	0.8	1.4	—	3.3	2.2	0.2
1900	2.4	1.6	0.4	2.2	2.5	2.4	6.3	2.6	0.4
1905	6.8	0.9	0.7	4.0	6.9	2.6	9.3	3.1	0.5
1910	16.8 (*)	1.4	4.4	10.7	14.4	3.7	23.0	4.1	1.0

(*) Resultado de los emprestitos externos.
Fuente: E. Acevedo: "Anales...", tomo V, p. 201, 329 y 481.

Dice del carácter conservador de la política monetaria que mientras todos los bancos en 1888 tenían 14.1 millones de emisión y 15 de encaje, en 1900 el encaje era de 9.5 y la emisión de 8.6 millones de pesos. Sin embargo el monto de los depósitos a la vista, que también requería encaje, creció, sobre todo a partir de 1905, lo mismo que las colocaciones. Se rompió el monopolio orista. Creció el volumen y tipo de operaciones y la seguridad redujo el atesoramiento. Los intereses bajaron.

El Banco de la República conforme a su carta orgánica se expandió por el Interior. Los vecinos de distintos lugares se movilizaban pidiendo la instalación de sucursales. En 1900 las colocaciones en campaña representaban el 59% de sus colocaciones. El tipo de colocaciones parece demostrar que el Banco sólo prestó a la clase alta rural. Fue un banco de los grandes ganaderos y del Estado.

También se prestaba a medianos industriales y comerciantes en Montevideo. Conforme a la Carta Orgánica se crea el Monte de Piedad, que pronto se transformó en Caja Nacional de Ahorros y Descuentos que fundamentalmente hizo operaciones de adelantos sobre sueldos y jubilaciones o con garantía prendaria. Realizó operaciones desde 1899. En 1910 prestaba por 19.7 millones de pesos. También introdujo un sistema de Cajas de ahorro y depósitos a plazo fijo que en 1910 tenía un saldo de 14.9 millones. Para evitar suspicacias, la ley Orgánica establecía que: a) no podía operar en bolsa; b) prestar para especular; y c) comprar acciones de sociedades anónimas.

El Banco movilizaba una importante masa financiera (24 sucursales en 1909). En 1905 venció el plazo de la concesión para emitir

del Banco de Londres, y en 1907 el del Banco Italiano, quedando el Banco de la República con el monopolio de la emisión.

La ley del 17 de julio de 1907 autorizó el aporte de 1.000.000 de pesos para aumento del capital y la ley de 17 de noviembre de 1908 estableció que las utilidades líquidas del Banco, una vez cubierto el servicio del Empréstito que lo creó y una cuota para la construcción del Palacio Legislativo, serían capitalizadas por el Banco (el capital del Banco era en 1910 de 7.5 millones de pesos).

Con posterioridad a la fundación del República se fundaron en la primera década del Siglo (78) el Banco Popular, el Banco de Crédito y la Caja Obrera, lo que puede verse como una necesidad del país, y muestra el carácter regresivo del orismo. Como todos ellos son de propiedad nacional se evidencia una clara nacionalización de la banca, aunque todavía la moneda extranjera circulaba internamente.

El sistema financiero crece en parte porque los bancos son más usados (desatesoramiento, acentuado por la mayor seguridad), en parte por el crecimiento económico del período 1905-10, y en parte por el aflujo de capital extranjero (empréstitos estatales, inversiones directas).

En cuanto al mercado de capitales, en la Bolsa se habían transado diferentes valores e incluso mercancías, pero desde la crisis del 90 sólo servía para la colocación de títulos hipotecarios y deuda pública interna.

Lo que sí era importante era el mercado externo de capitales en el que Uruguay estaba inmerso y en el que el Sector Público tenía su fuente de fondos mas importantes.

En los demás casos los capitales se movían por canales informales (relaciones familiares, de negocios o amistad). Cualquiera de los bancos prestaba a plazo y era habitual renovar la operación, con lo que en muchos casos esa colocación se transformaba, en la práctica, en largo plazo.

Subsistían los prestamistas aunque habían tenido que mejorar las condiciones.

La condición relativamente frágil de las finanzas del país quedó demostrada por las dificultades que se presentaron en

(78) J.Damonte y D.Saráchaga, op.cit, p.95.

medio de la prosperidad (79). En 1901–02 la pequeña depresión producida por la quiebra de casas laneras francesas, visible por la contracción del crédito y el alza de los intereses, fácilmente se superó; una pequeña corrida en 1904, cuando estalló la Revolución; en 1907–8 quiebras en cadena en Nueva York (ferrocarriles) repercuten en las bolsas de Europa. Se produce en Uruguay un enrarecimiento de los medios monetarios, del crédito. El Banco República compensó la retracción de los otros bancos que apoyaban a sus casas centrales o corresponsales en Europa. El país tenía oro y la política de los bancos era prudente, incluso conservadora.

El crecimiento de las operaciones del sector bancario se produjo en buena parte por la expansión de la primera década del siglo. Hubo también una reducción del interés. La seguridad estimula el desatesoramiento y también se crean formas de ahorro. Pero se democratizó en muy poca medida.

En 1907 había 20 a 21 bancos (incluyendo el Hipotecario y el República). No es posible calcular el monto de las colocaciones y los depósitos. La importancia del capital privado, su participación en depósitos y colocaciones prueba que el bancario era un buen negocio en que nunca se arriesgaba mucho.

El Banco de la República produjo una real expansión del crédito. En 1910 estaba produciendo una ganancia líquida de 1.041.000 pesos (sin deducir el servicio de la deuda de su creación y la contribución a la construcción en Palacio Legislativo). Pero el predominio del capital extranjero en el sector privado, en especial el británico, era masivo.

(79) O. Morató: "Surgimientos y depresiones económicas en el Uruguay a través de la Historia".

FUENTES

ALONSO CRIADO, Matías: *"Colección Legislativa de la República Oriental del Uruguay"*. 1860–1910. Montevideo.

BERRA, F. A., Vedia, A., de Pena C. M.: *"Album de La República Oriental del Uruguay"*, Montevideo, 1885.

DIARIO DE SESIONES DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES.

DIARIO DE SESIONES DE LA HONORABLE CAMARA DE SENADORES.

DIARIO DE SESIONES DE LA HONORABLE ASAMBLEA GENERAL.

DIRECCION DE ESTADISTICA GENERAL: *"Apuntes estadísticas para la exposición de París"*. Montevideo, 1878.

——*"Cuadernos de Estadística General"*. Montevideo, 1873-1883.

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA: *"Anuarios Estadísticas"*. 1885–1910. Montevideo.

——III CENSO DE POBLACION. 1908. En Anuario Estadístico. Montevideo.

CENSO NACIONAL DE 1860: En Registro Estadístico de la República Oriental del Uruguay, tomo 1, Montevideo, 1863.

CENSO DE MONTEVIDEO DE 1884

CENSO MUNICIPAL DEL DEPARTAMENTO Y DE LA CIUDAD DE MONTEVIDEO DE 1889. Montevideo. 1892.

BAUZA, Francisco: *"Estudios económicos y sociales"*, Tomo II, Montevideo, 1972.

——*"Ensayo sobre la formación de una clase media"*, Montevideo, 1876.

LOPEZ LOMBA, R.: *"Una página de sociología"*, Montevideo, 1883.

ORDOÑANA Domingo: *"Pensamientos rurales sobre las necesidades sociales y económicas de la República"*, Montevideo, 1892.

——*"Conferencias sociales y económicas de la República Oriental del Uruguay con relación a la historia política"*, Montevideo, 1891.

PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, años 1858–1910.

REVISTA AGROS, Montevideo, 1912 y 1913.

REVISTA DE LA ASOCIACION RURAL. 1872–1910. Montevideo.

REVISTA DE LA SECCION AGRONOMICA DE LA UNIVERSIDAD DEL URUGUAY, Montevideo, 1907.

REVISTA DE LA UNION INDUSTRIAL URUGUAYA, Montevideo 1898–1910.

RAMOS MONTERO, Alfredo: *"Manual de Agronomía y Agricultura"*, Montevideo, 1909.

VAILLANT A.: *"Apuntes estadísticos y mercantiles sobre la República Oriental del Uruguay"*, Montevideo, 1963.

——*"La República Oriental del Uruguay en la exposición de Viena"*, Montevideo, 1873.

BIBLIOGRAFIA

ACEVEDO Eduardo: *"Economía política y finanzas"*, Montevideo, 1936.

——*"Anales de la Universidad"*. tomos III al V. Montevideo. 1933.

——*"Notas y Apuntes"*, Montevideo, 1903.

AGUIAR, César A.: "Uruguay: país de emigración", Montevideo, 1982.

ALVAREZ Vignoli J.: *"Evolución histórica de la ganadería en el Uruguay"*, en Revista del Instituto Nacional de Agronomía, Montevideo, 1917.

ASTORI Danilo, con la colaboración de J. Alonso, J. Coll y C.Peixoto: *"La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930–1977"*, Montevideo, 1979.

——*"Contraversias sobre el agro latinoamericano"*, Montevideo, 1884.

BALBIS J.: *"El Estado uruguayo ante la emergencia de la cuestión social (1890–1916). En "El reformismo en contrapunto"*, CLAEH, Montevideo, 1989.

——*"La situación de los trabajadores durante el primer batllismo"*. En *"El primer batllismo"*, CLAEH, Montevideo, 1885.

BARACCHINI O.: *"Historia de las comunicaciones en el Uruguay"*, Montevideo, 1981.

BARRAN J.P.- Nahum B.: *"Historia Rural del Uruguay moderno"*. (8 vol.). Montevideo, 1967–1978.

——*"Batlle, los estancieros y el Imperio Británico"*. Tomo I. Montevideo. 1979.

BARRAN J.P.: *"Apogeo y crisis del Uruguay pastoril y caudillesco"*, Montevideo, 1974.

BARRIOS Pintos A.: *"Historia de la ganadería en el Uruguay 1574–1973"*, Montevideo, 1973.

BENVENUTO, Luis C.: "Breve Historia del Uruguay", Montevideo, 1967.

BERETTA, Alcides: *"De nuestras industrias (1900–1915)"*. En *"La industrialización del Uruguay": 1870–1925. 5 perspectivas históricas"*. Montevideo, 1978.

BERTINO Magdalena: *"Los orígenes de la industria textil en el Uruguay"*. Cuaderno de trabajo Nro 2 de la Unidad Multidisciplimaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1994.

——*"Capitales y empresarios de los origenes de la industria textil uruguaya y sus relaciones con la región"*. Cuaderno de trabajo Nº 16 de la Universidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1994.

BERTOLA Luis: *"La industria manufacturera uruguaya 1913–1965"*, Montevideo, 1991.

BUZZETTI José L.: *"Historia económica y financiera del Uruguay"*, Montevideo, 1969.

CATALDI, Alberto: *"Análisis demográfico"*. CIDE: Estudio económico del Uruguay. Montevideo. 1963.

COCCHI, Klaczko y Rial: *"Preceso de asentamientos urbanos en el Uruguay"* Siglos XVIII y XIX, CIESU, Cuaderno Nro 20, Montevideo, 1977.

Colección de Documentos para la Historia Económica y Financiera del Uruguay, Montevideo, 1964.

CHIARAMONTE José C.: *"Formas de sociedad y economía en Hispanoamérica"*, México, 1984.

——*"La cuestión regional en el proceso de gestación del Estado Nacional"*. En Marco Palacio: *"La unidad nacional de América Latina"*. México, 1983.

CORTES CONDE R.: *"Dinero, deuda y crisis"*, Montevideo, 1989.

——*"El progreso argentino, 1880–1914"*, Buenos Aires, 1979.

DAMONTE Ana María: *"Uruguay: Transición de la mortalidad en el período 1908–1963"*, Documento de trabajo Nro. 16 de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1994.

DAMONTE J.-Saráchaga D.: *"Evolución monetaria del Uruguay (1896–1955)"*, Montevideo, Mimeo.

ENCICLOPEDIA URUGUAYA (varios autores), Montevideo, 1968–1969.

FINCH, Henry: *"Historia económica del Uruguay Contemporáneo"*, Montevideo, 1980.

FRERS, Emilio: *"El progreso agrícola de la nación y la Sociedad Rural"*, Buenos Aires, 1916.

GIBERTI H: *"Historia económica de la ganadería argentina"*, Buenos Aires, 1961.

HORA ROY: *"Un aspecto de la racionalidad corporativa de la Sociedad Rural Argentina: El problema de la agricultura, 1866–1930"*, en Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana *"Dr. Emilio Ravignani"*, Buenos Aires, 1994.

INSTITUTO DE ECONOMIA: *"El proceso económico del Uruguay"*, Montevideo, 1969.

JACOB, Raul: *"Modelo batllista: ¿Variación sobre un viejo tema"*, Montevideo, 1988.

——*"Breve historia de la industria en el Uruguay"*, Montevideo, 1981.

——*"Las consecuencias sociales del alambramiento"*, Montevideo, 1969.

——*"La industrialización anterior a 1930: Crónica de un debate nunca realizado"*, en *"Industria uruguaya: dos perspectivas históricas"* (Buxedas,M–Jacob, R), Montevideo, 1988.

KLACZKO Jaime: *"El Uruguay de 1908: su contexto urbano–rural, antecedentes y perspectivas"*. CIESU, Cuaderno Nro. 42, Montevideo, 1981.

LABRAGA A.-NUÑEZ M.- RODRIGUEZ AYCAGUER Ana M.-Ruiz Esther: *"Energía y política en el Uruguay del Siglo XX"*, Montevideo, 1991.

LAMAS M. y PIOTTI DE LAMAS D.: *"Historia de la industria en el Uruguay 1730–1980"*, Montevideo, 1981.

EL LIBRO DEL CENTENARIO, Montevideo, 1925.

LLOYD REINARD y otros: *"Impresiones de la República Oriental del Uruguay en el Siglo XX"*, Londres, 1913.

MARTINEZ LAMAS, Julio: *"Riqueza y pobreza del Uruguay"*. Montevideo, 1946.

MILLOT J., BERTINO M.: *"Las finanzas del Estado Oriental de 1830 a 1876"*, en Revista Quantum, Vol. 2, Nro 4, Montevideo, 1995.

MINELLI, Pablo M.: *"Las inversiones internacionales en América Latina"*, Buenos aires, s/f.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra (C.O.N.E.A.T.): *"Grupos de suelos, Indices de productividad"*, Montevideo, 1979.

MONTERO BUSTAMANTE R.- MORATO O.: *"Banco de la República Oriental del Uruguay"*.

MONTOYA Alfredo: *"Historia de los saladeros argentinos"*, Buenos Aires, 1956.

MORATO Octavio: *"Surgimientos y depresiones económicas en el Uruguay a través de la historia"*, Montevideo, 1938.

MOURAT O.: *"La inmigración y el crecimiento de la población en el Uruguay. 1830–1930"*. En *"Cinco perspectivas históricas del Uruguay moderno"*. Montevideo, 1969.

——*"La crisis comercial en la cuenca del Plata"* (1880-1920): Montevideo, 1973.

NARANCIO Edmundo–CAPURRO CALAMET, Federico: *"Historia y análisis estadístico de la población del Uruguay"*, Montevideo, 1939.

NAHUM Benjamín: *"Empresas públicas uruguayas, origen y gestión"*, Montevideo, 1993.

——*"Evolución de la Deuda Externa del Uruguay 1875–1939"*, Montevideo, 1995.

ODDONE Juan A.: *"La formación del Uruguay moderno"*, Buenos Aires, 1966.

——*"La emigración europea en el Río de la Plata"*, Montevideo, 1966.

PELLEGRINO Adela, Camou, María: *"Una fotografía instántanea de Montevideo"*. En *"América Latina y España: de la Colonia a la Constitución de los Estados Nacionales"*, Montevideo, 1993.

PEREIRA J.J. y TRAJTENBERG R.: *"Evolución de la población total y activa en el Uruguay 1908–1957"*, Montevideo, 1966.

PIVEL DEVOTO, Juan: *"Los bancos"*. Tomos I y II. Montevideo, 1976–1979.

POLLERO RAQUEL: *"Transición de la fecundidad en el Uruguay"*, Cuaderno de Trabajo Nro 17 de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 1994.

RAMOS MONTERO, Alfredo: *"Manual de agronomía y agricultura"*, Montevideo, 1909 .

REAL DE AZUA, Carlos: *"El patriciado uruguayo"*, Montevideo, 1961.

REIG N. - VIGORITO R.: *"Excedente ganadero y renta de la tierra"*, Montevideo, 1886.

REVISTA DE ECONOMIA, Nro. 10.

REYES ABADIE W.-VAZQUEZ Romero A.: *"Crónica General del Uruguay"*, Montevideo, 1979–1986.

RIAL Juan: *"Estadísticas históricas del Uruguay 1850–1930"*. CIUSU, Cuaderno Nro 40, Montevideo, 1980.

——*"La población Uruguaya y el crecimiento económico-social entre 1850 y 1930, cambio demográfico y urbanización en un pequeño país"*. CIESU. Cuaderno Nro. 39, Montevideo, 1981.

RILLA, José: *"La mala cara del reformismo"*, Montevideo, 1993.

RIPPY Fred: *"British investimens in America Latina 1822–1949"*.

RODRIGUEZ VILLAMIL, S.- SAPRIZA G.: *"La emigración europea en Uruguay. Los italianos"*, Montevideo, 1982.

ROMERO, José Luis: *"Latinoamérica: Las ciudades y las ideas"*.

ROTHMAN Ana María: *"Evolución de la fecundidad en Argentina y Uruguay"*, Documento de trabajo del Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1970.

SABATO, Hilda: *"Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar 1850–1890"*, Buenos Aires, 1989.

SALA DE TOURON L., ALONSO ELOY R., RODRIGUEZ Julio: "El Uruguay Comercial, pastoril y caudillesco". Montevideo, 1986.

SANCHEZ ALBORNOZ, Nicolás: *"La población de América Latina"*, Alianza Editorial, Madrid, 1973.

SAUL S. B.: *"The Myth of the Great Depression, 1873–1896"*. En The Economic Hitory Society, 2da. Edición, Londres, 1985.

SEOANE, Pedro: *"La industria de la carne en el Uruguay"*, Montevideo, 1928.

SBARRA Noel: *"Historia del alambrado en la Argentina"*, Buenos Aires, 1964.

VISCA Carlos: *"Emilio Reus y su época"*, Montevideo,1963.

WILLIMAN J.C.: *"Historia Económica del Uruguay"*. Tomos I y II. Montevideo, 1984 y 1994.

WINN, Peter: *"El Imperio Informal Británico en el Uruguay"*, Montevideo, 1975.

WONNER E.: *"De las industrias y del desarrollo industrial en la República Oriental del Uruguay y especialmente en Montevideo"*, Montevideo, 1888.

ZUBILLAGA Carlos: *"El reto financiero"*, Montevideo, 1982.

ZUBILLAGA C. Balbis J.: *"Historia del Movimiento sindical uruguayo"*, 4 tomos. Montevideo. 1988.

INDICE DE CUADROS

CAPITULO I

CAPITULO III

CAPITULO IV

CAPITULO V

CAPITULO VI

CAPITULO VII

CAPITULO VIII

CAPITULO IX

CAPITULO X

INDICE DE GRAFICAS

INDICE DE FIGURAS

REALIZACION GRAFICA de



FUNDACION DE CULTURA UNIVERSITARIA

grafiservice
Impreso en
GRAFISERVICE S.R.L.
25 de Mayo 736 - Tel. 91 22 48
11000 Montevideo, Uruguay

Depósito Legal Nº 300.107/95

COMISION DEL PAPEL
Edición efectuada al amparo
del Art. 79 - Ley Nº 13.349